

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE
EN WURTEMBERG

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le vendredi 30 avril 1909, à 2 heures 1/2

PAR

Jean FONTAINE

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : } MM. LARNAUDE, professeur.
JACQUELIN, professeur.*

LIBRAIRIE

De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais
Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL
22, Rue Soufflot, PARIS, V^e Arr.
L. LAROSE & L. TENIN DIRECTEURS

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

EN WURTEMBERG

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

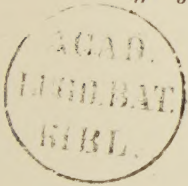
Le vendredi 30 avril 1909, à 2 heures 1/2

PAR

Jean FONTAINE

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : MM. LARNAUDE, professeur.
JACQUELIN, professeur.



LIBRAIRIE

De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, Rue Soufflot, PARIS, V^e Arr.

L. LAROSE & L. TENIN DIRECTEURS

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MES PARENTS

A MES AMIS

AVANT-PROPOS

La thèse de la représentation proportionnelle est un des problèmes les plus difficiles et les plus controversés de la science politique moderne.

Après la Suisse et la Belgique, le Wurtemberg vient d'en faire l'expérience, et dans ce pays comme dans les deux premiers, la lutte a été très vive, et les discussions très ardentes entre les partisans convaincus et les adversaires irréductibles de la réforme.

Il semble que nous devrions nous cantonner dans l'étude de cette nouvelle législation allemande ; cependant, en présence du mouvement proportionnaliste qui se dessine, à l'époque contemporaine, parmi tous les peuples libres, nous considérerions comme une lacune de passer sous silence, comme si elles étaient acquises et définitivement résolues, les questions qui sont l'objet des plus nombreuses controverses et qui comportent dans la pratique les solutions les plus contradictoires.

Avant d'examiner ce point spécial de droit constitutionnel allemand, nous commencerons donc par esquisser dans ses grandes lignes la thèse de la représentation proportionnelle, en mettant en relief les objections fondamentales que l'on formule contre

elle, et en insistant particulièrement sur les divers systèmes et procédés d'application qui ont été adoptés par le Wurtemberg.

Il serait téméraire de prétendre qu'il n'y a point d'intérêt à étudier une législation étrangère. Sans doute, les institutions politiques ne se comparent pas ; tel système peut s'harmoniser pratiquement aux circonstances du milieu dans tel État et lui convenir à merveille, sans être cependant *en soi* le meilleur ; le régime parlementaire lui-même n'a qu'une valeur contingente et relative, il est parfait pour telle nation, il peut ne rien valoir pour d'autres.

Mais, si la représentation proportionnelle apparaît comme le système qui répond le mieux dans tel pays aux exigences du gouvernement parlementaire, si elle y est considérée comme la justice politique, il convient alors de rechercher si son introduction dans tel autre pays se heurte à des obstacles insurmontables, ou si la justice politique peut, au contraire, être réalisée dans l'un comme dans l'autre, malgré les différences qui résultent de la tradition, du tempérament et des habitudes de la race.

Tracer les différentes phases de l'évolution qui s'est accomplie en Wurtemberg jusqu'à la revision constitutionnelle et à la réforme de la loi électorale du Landtag, du 16 juillet 1906, décrire le fonctionnement et le mécanisme du système adopté, et apprécier les effets de la réforme, tel est l'objet de cette étude.

Ces premières bases établies, nous suivrons le plan suivant :

Dans une première partie, nous dégagerons le rôle essentiel du gouvernement représentatif et nous nous demanderons lequel des deux systèmes est le mieux adapté à ce rôle, du système majoritaire ou de la théorie proportionnaliste.

Une deuxième partie sera consacrée à la formation administrative et politique du Wurtemberg, à la revision de la Constitution de 1819 et à l'élaboration de la nouvelle loi électorale du Landtag.

Dans une troisième partie, nous analyserons la loi du 16 juillet 1906, et nous commenterons les résultats des élections wurtembergeoises du 5 décembre 1906 et du 11 janvier 1907 qui sont les premières applications de la représentation proportionnelle en Allemagne.

Nous concluons, enfin en nous demandant quel est l'avenir probable de la réforme aussi bien en Allemagne, qu'en France où la question est inscrite à l'ordre du jour du Parlement.

Notre but sera atteint et nos efforts seront récompensés si, par la vulgarisation des principes des plus éminents défenseurs de la représentation proportionnelle, nous pouvons contribuer à faire connaître et aimer davantage la plus équitable et la plus démocratique des réformes qui puissent être opérées dans la conception du suffrage universel.

PREMIÈRE PARTIE

PARALLÈLE ENTRE LE SYSTÈME MAJORITAIRE ET LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

CHAPITRE PREMIER

Principes fondamentaux du Gouvernement Représentatif

Les perturbations profondes qui se sont opérées, à la fin du XVIII^e siècle, dans l'ordre économique et social, ont eu leur répercussion, également, sur le terrain politique et juridique : c'est, en effet, depuis la Révolution américaine et la Révolution française, que les peuples libres de l'Occident vivent sous la forme du gouvernement représentatif. Ce régime s'adapte aussi bien à l'État républicain qu'à la monarchie constitutionnelle, et se combine soit avec la séparation des pouvoirs, soit avec le gouvernement parlementaire qui consacre, au contraire, leur collaboration ; il comporte donc plusieurs types nettement tranchés, mais présente, partout et toujours, cer-

tains traits essentiels que l'on peut aisément dégager.

Le système repose d'abord sur cette idée, que la nation considérée comme souveraine n'exerce par elle-même aucun des attributs de la souveraineté ; elle en délègue l'exercice aux pouvoirs constitués : or, l'une au moins de ces autorités supérieures (1), c'est-à-dire une assemblée délibérante et législative, doit être élue à temps par le corps des électeurs politiques, par la nation, et c'est au nom de la nation qu'elle exerce les divers attributs de la souveraineté. Il s'agit bien là d'une représentation, mais qui offre cette particularité, que les représentants agissent en toute liberté et suivant leur propre appréciation ; les seules limites et restrictions qui leur soient imposées sont fixées par la constitution ou par la loi.

D'autre part, ces représentants sont irresponsables, en principe, et, sauf de rares exceptions, inamovibles pendant toute la durée de leurs fonctions, c'est la condition même de leur indépendance.

Enfin, la représentation ainsi conçue est un système de gouvernement bien préférable au gouvernement direct de la nation par elle-même, qui serait

1. Nous n'envisageons que le pouvoir législatif, dans ces notions préliminaires, parce qu'il constitue seul le point de départ nécessaire des développements qui vont suivre. Sur la théorie du gouvernement représentatif, cf. un important article de M. Esmein, intitulé : *Deux formes de Gouvernement* dans la *Revue du droit public et de la science politique*, 1894, tome I, p. 15 et seq.

d'ailleurs à peu près impraticable chez une grande nation en ce qui concerne le pouvoir législatif. Seul, en effet, le gouvernement représentatif assure une législation éclairée, seul aussi, il procure l'application régulière des lois ; et, en conséquence, le déléguant, c'est-à-dire la nation en masse, est considérée comme légalement et naturellement incapable d'intervenir par elle-même en aucun des actes qu'accompliront ses délégués.

La nature de cette délégation est donc toute spéciale : les représentants politiques ne sont pas de simples mandataires liés par leurs commettants, ils ne sont point révocables, et leurs décisions n'ont jamais besoin d'être révisées par le souverain.

Or, les partisans du régime représentatif et les commentateurs de la Constitution française de 1875 reconnaissent que tel est notre régime constitutionnel. De fait, le représentant ne peut pas être considéré comme le mandataire d'un groupe quelconque, malgré le scrutin uninominal qui fait de lui l'élu d'une circonscription restreinte : il ne représente que le souverain qui est la nation, et les électeurs eux-mêmes, lorsqu'ils votent pour un candidat, agissent comme éléments représentatifs de la nation souveraine, chacun pour sa part incarnant la volonté nationale et cherchant à l'exprimer.

La souveraineté est donc purement collective ; c'est une *unité collective*, c'est la nation dans son ex-

pression politique. Par suite, toute l'organisation politique doit tendre à dégager la volonté nationale ; or, ce qui est souverain, « c'est cette personne historique et collective qu'on appelle une nation ; avoir la souveraineté, c'est avoir des volontés qui s'imposent. La manifestation de la souveraineté se fait par la volonté du souverain. Il en résulte donc que cette souveraineté n'est incarnée dans aucun corps entendu de la somme des individualités qui le constituent, aucun corps politique, cela va de soi, pas même le corps électoral ; il n'y a là que des organes par lesquels cherche à se dégager et à s'exprimer cette volonté générale qui est la manifestation de la souveraineté nationale (1). »

Dès lors, les constitutions n'ont qu'un seul but : « créer des organes, aussi bien adaptés que possible, en vue de fournir l'expression exacte de la volonté du pays (2). »

Tous les corps politiques n'étant ainsi que des organes de la souveraineté, le seul problème doit être d'adapter ces organes, de telle sorte qu'ils expriment le plus fidèlement possible la volonté du pays ; en d'autres termes, ce sont des organes vraiment expressifs et représentatifs de la souveraineté, qu'il importe de constituer.

1. Cf. Saleilles. *Revue du droit public et de la science politique*, 1898. Tome IX, p. 389.

2. *Ibid.*

Demandons-nous donc maintenant lequel des deux systèmes remplit le mieux ce rôle, de la théorie majoritaire ou de la théorie proportionnaliste. Nous sommes ainsi en présence de deux systèmes opposés, des deux formes extrêmes et antagonistes qui incarnent la conception du suffrage universel, et qui gravitent autour de l'idée même de représentation.

Ou bien, en effet, la majorité des électeurs obtient seule des représentants ; ou bien, tout groupe d'électeurs égal au quotient électoral pris comme unité de mesure a droit à un représentant, et tout parti politique a droit à autant de représentants qu'il renferme de groupes égaux à ce quotient.

Le premier principe est celui du système majoritaire (1).

Le second est la formule même de la représentation proportionnelle.

1. Le mot *majoritaire* est un néologisme qui vient de Belgique.

CHAPITRE II

Le système majoritaire et ses inconvénients

Il s'agit donc d'élections représentatives. Or, des élections représentatives ne peuvent être réellement bonnes que si, dans les limites du possible, tous les électeurs peuvent choisir librement les hommes auxquels ils confient le soin d'étudier et de décider les questions soumises au vote du corps élu, et les limites du possible sont posées « par le caractère collectif de l'opération qui exige que, pour arriver à la représentation, un groupe de citoyens ne soit pas inférieur en nombre au quotient électoral (1). »

Ce principe étant appliqué, il en résultera que, dans la mesure où cela dépend des institutions, la majorité du corps élu se trouvera d'accord avec la majorité du corps électoral par le fait même que la représentation sera totale dans les limites du possible.

Or, dans le système majoritaire, nous l'avons dit,

1. Cf. E. Naville. *Revue politique et parlementaire*, 1896, tome IX, p. 484.

il n'y a, dans chaque collège ou circonscription électorale, que la majorité des électeurs qui obtienne des représentants. Et, peu importe le mode de scrutin par lequel on procède — scrutin uninominal ou scrutin de liste — les résultats de ce système sont les mêmes, avec des différences secondaires ; ils sont aussi contraires à l'équité et à la justice.

Envisageons rapidement la question sous son double aspect, politique et moral.

A un premier point de vue, spécialement politique, on doit reprocher d'abord au système majoritaire d'exclure les minorités du Parlement : c'est là le premier grief qu'on puisse lui adresser, et un grief aussi sérieux devrait d'ailleurs suffire à le faire condamner. Sans doute, des individus en petit nombre ne peuvent obtenir des représentants, ceci est le fait du caractère collectif de l'action électorale, c'est le résultat de la nature des choses.

Mais, peut-on admettre et expliquer aussi aisément que des groupes de citoyens, qui, en théorie, peuvent approcher de la moitié des électeurs, et qui, en pratique, atteignent très souvent plus du tiers, demeurent privés de toute participation aux affaires publiques ? Est-il juste que les membres de ces minorités n'exercent, pendant toute la durée d'une législature, aucune influence légale, ni directe, ni indirecte, sur les lois auxquelles ils devront obéir, et sur les impôts qu'ils auront à payer ?

Bien plus, si le corps élu, qui, en théorie pure, peut ne représenter dans sa totalité que la moitié des électeurs plus un par circonscription, prend une décision à l'unanimité, cette décision émane bien, par voie de représentation, de la majorité du corps électoral ; mais, le cas d'unanimité est fort rare : ordinairement, les voix se partagent, il se produit des scissions au sein du Parlement, l'Assemblée se divise au sujet de telle ou telle question, et néanmoins sa majorité exerce le pouvoir législatif, lors même qu'elle ne serait que d'une seule voix. On assiste alors à ce spectacle édifiant : le corps élu, dans sa totalité, ne représentait que la forte moitié du corps électoral, et sa majorité qui décide n'en représente maintenant qu'un peu plus du quart !

Ainsi, l'application brutale du système majoritaire investit du pouvoir de diriger les affaires publiques, comme d'un véritable privilège, les représentants seuls d'une faible minorité du corps électoral.

Cette conséquence nous permet d'aboutir à la conclusion suivante (qui peut sembler paradoxale au premier abord, puisque les réformistes emploient l'expression « Représentation des minorités » pour désigner le but qu'ils se proposent, mais qui est l'expression de la réalité) : le système majoritaire a souvent pour effet d'accorder aux minorités une part de représentation beaucoup trop grande.

Il est rare, en effet, qu'un parti politique, quel qu'il

soit, dispose seul d'une majorité compacte. Supposons que l'on opère au scrutin de liste. Il faut obtenir la majorité des suffrages ; or, pour parfaire le nombre, il faut souvent trouver, en dehors d'un parti organisé, l'appoint nécessaire, et précisément cet appoint nécessaire ne peut être obtenu que si l'on fait, sur une liste, à une minorité dont on a besoin, une part qui dépasse de beaucoup sa réelle importance : les majorités électorales sont donc presque toujours le résultat de coalitions. Ainsi, certains groupes sont recherchés, maintenant, en divers pays, tantôt par un parti, tantôt par un autre, pour assurer à ces partis une majorité qu'ils n'auraient pas, livrés à leurs seules forces : c'est le cas, notamment, de certains groupes de socialistes. N'est-il pas probable, dès lors, que dans telle élection une minorité socialiste obtient une part trop grande de représentation ? En réalité, ce procédé engendre des coalitions étranges. Des groupes de tendances plus ou moins rapprochées se réunissent, se font des concessions mutuelles pour arriver à un programme commun, et les programmes ne sont plus alors que des amalgames d'opinions, sans précision ni netteté.

Avec le scrutin uninominal le même phénomène se produit, sous une autre forme. Il y a, par hypothèse, trois candidats au siège législatif d'un arrondissement ou d'une circonscription d'arrondissement : un modéré, un radical, un conservateur. Au

premier tour de scrutin, la majorité absolue des voix n'est obtenue par aucun candidat. Sur quel candidat vont alors se porter les voix du modéré ? Si ses électeurs ne veulent pas s'abstenir, ils choisiront, entre les deux autres candidats en présence au scrutin de ballottage, celui qu'ils redoutent le moins ; mais, peut-on dire qu'ils se choisiront ainsi un représentant (1) ?

On voit donc que les minorités sont parfois, on peut même dire, souvent, trop représentées par l'effet même du système majoritaire.

Nous avons dit que la question se présentait sous un autre aspect : c'est le côté moral, qui en augmente beaucoup l'intérêt.

En principe, tout progrès suppose une lutte ; on ne peut, en effet, détruire ni même modifier un état de choses existant, sans rencontrer une vive opposition de ceux qui en sont les défenseurs. Qu'il s'agisse de la votation d'un plébiscite ou d'une décision parlementaire, il y aura inévitablement un parti qui l'emportera et un autre parti qui sera battu : les

1. Le 20 décembre 1908 avait lieu le scrutin de ballottage d'une élection partielle dans la deuxième circonscription de Charolles (Saône-et-Loire). Au premier tour de scrutin, les voix s'étaient ainsi réparties : Radical, 5.770 ; socialiste unifié, 4.367 ; conservateur, 3.968. Or, au deuxième tour de scrutin, le résultat était le suivant : Socialiste unifié, 6.841 voix (élu) ; radical, 5.369. (Le conservateur s'était désisté purement et simplement entre les deux tours de scrutin.)

Ces chiffres dispensent de tout commentaire.

luttres politiques sont la condition nécessaire du progrès; mais il n'en est pas de même des luttres électorales, celles-ci n'ont aucune raison d'être dans la nature des choses et ne sont que fertiles en conséquences funestes.

M. E. Naville, l'éminent proportionnaliste genevois, s'exprime en des termes très énergiques: « Par sa nature, dit-il, le choix des représentants doit être une opération de justice distributive; par l'application du principe de la majorité, l'élection devient un combat. On vote moins pour les hommes dont on désire le succès, que contre ceux que l'on redoute. Les chefs des partis le savent bien. Sans ménager l'encens à leurs candidats, ils s'occupent surtout à dénigrer les candidats de leurs adversaires, et ils emploient pour cela certains mots appropriés à la circonstance qui font sur nombre d'électeurs l'effet de l'écarlate sur les taureaux. Il suffit d'étudier un peu l'état d'un peuple à l'époque des élections pour savoir qu'on lui inocule périodiquement un état de surexcitation qui a tous les caractères d'une fièvre artificielle. » (1)

Cette animosité se perpétue après la lutte et se traduit par une opposition nettement marquée de la part de la minorité vis-à-vis de la majorité: opposition systématique des uns, quelles que soient les réformes

1. Cf. *loc. cit.*, p. 486.

accomplies, et, en revanche, un despotisme corrélatif des autres, c'est-à-dire de la majorité qui, énervée par ces excitations continues et se sentant toute-puissante, se laissera peut-être entraîner plus loin qu'elle n'aurait dû.

En somme, les différents griefs que nous venons d'adresser au système majoritaire prouvent qu'il n'est guère adapté au rôle du gouvernement représentatif. Une dernière critique va nous révéler entre l'un et l'autre l'antinomie la plus absolue que l'on puisse concevoir.

Le problème étant, en effet, de déterminer le sens exact de la volonté du pays, il importe essentiellement que les volontés particulières soient appelées à exprimer ce qu'elles veulent. Or, avec le système majoritaire, elles s'expriment à l'aveugle : plus des trois quarts des électeurs votent par obéissance, et le reste, peut-on-dire, par habitude. La plupart sont sous l'influence de quelques individualités politiques qui font peser leur tyrannie dans leur petite circonscription ; quant aux autres, ils se contentent de suivre le courant de leurs relations sociales, sans discipline ni réflexion.

Ces masses indisciplinées sont à qui veut les prendre : dès lors, comment pourraient-elles traduire la volonté nationale ? Comment pourraient-elles contribuer réellement à la faire découvrir ?

Encore supposons-nous que les électeurs, si mé-

diocres soient-ils, prennent sur eux de voter ! Mais, ce que l'on constate aujourd'hui, c'est le découragement de plus en plus accentué et l'abandon du suffrage universel, par suite le système d'abstention qui se généralise.

Ainsi apparaît, en toute évidence, l'injustice d'un procédé qui oblige les minorités, ou à disparaître de la scène politique, ou à réunir sur une même liste les extrêmes les plus opposés, ou enfin à reporter leurs suffrages sur les candidats qu'elles redoutent le moins. Résultat : le gouvernement aux mains des minorités, et la majorité vraie exclue pour avoir voulu elle-même exclure les minorités. « Donc, une succession d'injustices et de résultats anormaux qui traduisent à faux la volonté du pays, qui lassent les uns, scandalisent les autres, en tout cas qui paralysent les meilleurs et les réduisent à l'indifférence et au scepticisme politiques, ces signes avant-coureurs de la décadence des nations (1). »

On ne peut faire le procès du système majoritaire d'une façon plus saisissante.

En résumé, le système majoritaire est tout à la fois contraire à la justice, puisqu'il laisse de nombreux groupes de citoyens sans aucune influence sur les lois qu'ils auront à subir ni sur les impôts qu'ils auront à payer ; contraire à la vérité, puisqu'il fausse

1. Cf. Saleilles, *loc. cit.*, p. 395.

la représentation et livre aux représentants d'une minorité le pouvoir qui devrait appartenir à la majorité des citoyens ; contraire enfin à la paix, puisqu'il joint aux luttes politiques, condition nécessaire du progrès, les luttes électorales qui sont toujours funestes dans leurs conséquences.

Ses mauvais résultats ne peuvent plus être contestés, et c'est précisément l'expérience de telles iniquités qui a provoqué la recherche d'un remède.

CHAPITRE III

La Thèse de la Représentation Proportionnelle

SECTION I. — *La Représentation proportionnelle dans son fondement.*

La première question qui s'impose logiquement à notre étude est celle de savoir si la représentation proportionnelle est conforme aux principes du droit public moderne; essayons donc de mettre en lumière le véritable fondement de cette seconde théorie.

Dans l'État moderne, le pouvoir législatif réside dans le peuple, et nous avons établi que, dans le gouvernement représentatif, le peuple délègue ce pouvoir à des représentants élus. La loi est ainsi l'œuvre de tous, élaborée par tous ou du moins par les représentants de tous. Dans l'État moderne — quelle qu'en soit la forme, qu'il soit royaume, empire ou république — personne n'est en dehors ni au-dessus de la loi; personne n'a de droits qui ne s'arrêtent au point où ils rencontrent les droits des autres, de manière que tous sont censés avoir les mêmes droits et des droits égaux. « L'égalité des citoyens,

non seulement devant la loi, mais pour la confection de la loi, pour la législation, est politiquement l'un des traits caractéristiques de l'État moderne ; et leur égalité pour la législation implique et commande à cause de la manière dont la législation est faite avec le système représentatif, l'égalité dans le suffrage. » (1)

Que si nous considérons en elle-même la souveraineté, au lieu de considérer exclusivement une de ses fonctions, c'est la même conclusion qui se dégage. La souveraineté, nous l'avons dit au début, appartient à la nation tout entière : c'est une *unité collective*, c'est la nation dans son expression politique ; or, le seul acte par lequel se traduise directement la souveraineté nationale, est l'élection, la seule expression de cette souveraineté est le suffrage. C'est ainsi sur l'égalité de tous les citoyens pour la législation et dans la souveraineté devant le suffrage, que se fonde la thèse de la représentation proportionnelle.

Théoriquement, la loi, dans les démocraties, devrait être l'œuvre de *tous ou des représentants de tous* ; mais ce principe abstrait et inflexiblement logique s'atténue et s'assouplit, dès que l'on passe du domaine de la théorie pure dans le domaine des applications pratiques : la loi ne peut être l'œuvre que de la *majorité des citoyens ou des représentants de leur majorité*.

1. Cf. Ch. Benoist, *Pour la réforme électorale*, 1908, p. 187.

La souveraineté du peuple exige, pour ne pas être un vain mot, que tous les citoyens participent à la gestion des affaires publiques, c'est là le seul moyen d'obtenir l'égalité, base essentielle des constitutions démocratiques ; l'idéal serait l'accord unanime, mais il est presque toujours impossible, et la loi de la majorité s'impose alors comme une nécessité sociale, comme le remède à l'anarchie.

Ces deux caractères de la souveraineté populaire se dégagent d'eux-mêmes dans le gouvernement direct. Ils se réaliseront dans le gouvernement représentatif, si tous les citoyens participent à la gestion des affaires publiques par l'intermédiaire de leurs représentants et obéissent à l'avis du plus grand nombre, à la majorité du Parlement, à condition que cette majorité soit adéquate à la majorité du corps électoral.

Or, la représentation proportionnelle seule permet d'obtenir ce double résultat.

Sans doute, le fait de proclamer le suffrage universel implique bien l'idée d'égalité, mais il ne suffit pas d'accorder le droit de vote à tous les citoyens, il faut encore donner à leur suffrage une efficacité réelle : le but de l'électeur qui vote est d'être représenté, son vote n'est qu'un moyen. Pour que le droit des électeurs ne soit pas violé, il faut, par conséquent, donner à chacun une part égale de représentation, ou en d'autres termes, donner à chaque parti une part de

représentation proportionnelle à son importance numérique. Toutes les opinions doivent être représentées, toutes ont le droit d'exercer leur influence proportionnellement à leur importance numérique ; la discussion de la loi ne peut se faire que dans les conditions où elle se ferait devant le corps électoral, et le vote de la loi doit réunir les mêmes forces en présence, avec la même importance respective.

Tel est l'unique moyen d'atteindre le but du gouvernement représentatif, qui est de rendre l'image réduite de la nation souveraine.

Au reste, le nombre des suffrages électoraux requis pour obtenir un droit de vote dans le Parlement n'est pas fixé à l'arbitraire : il résulte du rapport entre le nombre des électeurs et celui des représentants, c'est le quotient électoral qui constitue l'unité de mesure. La formule est simple, nous l'avons déjà précisée : tout groupe d'électeurs égal au quotient a droit à un représentant, tout parti politique a droit à autant de représentants qu'il renferme de groupes égaux au quotient. Seules les minorités trop faibles sont exclues, mais par une conséquence nécessaire de la nature des choses.

Ainsi, le fait ne contredit plus le principe ; le régime n'est plus une simple fiction, la loi devient l'œuvre des représentants de la majorité ; le pays n'est plus en opposition avec le Parlement, on ne constate plus cette indifférence parfois extrême en

matière de politique, qui se manifeste dans le système majoritaire, par un vide lamentable autour des Chambres.

Les uns ne sont plus privilégiés, les autres ne sont plus impitoyablement sacrifiés : la proportion est exacte, elle est loyale.

SECTION II.— *La Représentation proportionnelle dans son fonctionnement.*

Pour trouver le mètre électoral, l'unité de représentation, il faut procéder à une première opération; or, il y a plusieurs moyens d'y procéder : par suite, il y a divers systèmes de représentation proportionnelle.

§ A). — *Systèmes empiriques.*

Le but des systèmes empiriques n'est pas d'accorder à la minorité une part de représentation rigoureusement proportionnelle; ils constituent de simples palliatifs plutôt que de véritables remèdes contre les injustices du système majoritaire, et ne se rattachent à la représentation proportionnelle qu'en filiation illégitime.

a). — *Le vote limité.*

Le vote limité consiste à affaiblir artificiellement la majorité. Il suppose le scrutin de liste et des circonscriptions ayant à nommer au moins trois représentants. Chaque électeur ne peut voter que pour un

nombre de candidats inférieur à celui des représentants à élire dans la circonscription : si, par exemple, il y a trois ou quatre députés à élire, on ne votera que pour deux ou trois. La majorité ne saurait ainsi, en général, avoir plus de deux ou trois sièges, le siège restant appartient à la plus forte minorité.

Mais le vote limité n'assure pas toujours la représentation de la minorité, une majorité disciplinée peut emporter tous les sièges ; en tous cas, il n'assure que la représentation d'une seule minorité, la plus nombreuse.

Néanmoins, ce procédé offre deux avantages : il diminue le pouvoir de la majorité en accordant une certaine part à la minorité : puis, il combine les avantages du scrutin de liste et du scrutin d'arrondissement : on vote pour peu de candidats dans de grandes circonscriptions électorales, ce qui permet à l'électeur de voter pour des personnes qui ne sont pas absolument inconnues de lui.

b). — *Le vote cumulatif* (1).

Le vote cumulatif suppose aussi le scrutin de liste, et poursuit le même but que le précédent, mais par

1. Le vote *cumulatif* ne se confond pas avec le vote *plural*. Dans ce dernier cas, certains électeurs *privilegiés* ont un vote qui vaut deux ou trois fois plus que le vote des électeurs non privilégiés, tandis que le vote cumulatif maintient le suffrage égal.

Quant au vote *multiple*, il consiste à permettre aux classes riches de voter dans *plusieurs collèges*.

le procédé contraire. Ici, chaque électeur peut disposer de ses voix à son gré, soit en votant pour plusieurs candidats, soit en *accumulant* tous les votes dont il dispose ou une partie de ceux-ci, sur un ou plusieurs noms. Grâce à ce système, la minorité ou les minorités bien disciplinées peuvent obtenir une certaine représentation.

Supposons 60 électeurs et 3 députés à élire : les 40 radicaux votent pour leurs 3 candidats, A, B, C ; chacun de ces candidats aura 40 voix ; de leur côté, les conservateurs votent en accumulant leurs suffrages sur leur unique candidat, D ; chacun vote D, D, D, le candidat aura 60 voix (20×3). Sont élus par ordre de majorité : D, candidat de la minorité et deux autres radicaux.

Le vote cumulatif, on le voit, repose sur un renforcement artificiel de la minorité. Le droit d'ailleurs restant égal pour tout électeur, au fond, la minorité n'acquiert aucun privilège légal, l'égalité est maintenue ; il y a mieux, elle est établie.

Ce procédé a le grand avantage d'être simple, de ne pas exiger des calculs trop compliqués ; en outre, il permet à l'électeur de faire une liste complète, une liste partielle, ou de ne voter que pour un seul candidat.

Notons qu'il se proportionne sans efforts à tous les degrés de capacité électorale, réunissant ainsi les avantages du scrutin de liste (larges circonscriptions) et ceux du scrutin uninominal (les électeurs connaissent les candidats).

Mais, en revanche, le vote cumulatif présente de graves dangers : il peut, en effet, accorder la majorité des représentants à la minorité des électeurs ; il suffit de supposer un éparpillement des votes de la majorité et une discipline supérieure dans les rangs de la minorité. Ce danger est d'autant plus probable que les circonscriptions sont plus étendues, et le nombre des représentants à élire plus considérable : il est alors, en effet, beaucoup plus difficile pour chaque parti de calculer approximativement ses forces dans la circonscription.

En somme, le vote cumulatif est un instrument de confusion, de surprise et d'arbitraire : c'est la possibilité pour la minorité d'usurper la place de la majorité. Il ne pourrait fonctionner normalement que dans de faibles circonscriptions, et encore faudrait-il supposer une élection bien conduite. Enfin, à un dernier point de vue, ses défenseurs eux-mêmes reconnaissent son infériorité par rapport au scrutin de liste majoritaire : « La corruption par achat de consciences, deux fois plus facile dans le scrutin d'arrondissement que dans le scrutin de liste avec vote cumulatif, est plus difficile au contraire dans le scrutin de liste simple que dans ce dernier, et la différence est d'autant plus grande qu'il s'agit de circonscriptions plus étendues » (1).

1. Cf. L. Vauthier. *Réforme des procédés électoraux par le vote cumulatif*, 1896, p. 36.

c). — *Le vote gradué. Le scrutin de liste fractionnaire.*

On a proposé de combiner le vote cumulatif avec le vote limité, de renforcer artificiellement la minorité et d'affaiblir en même temps la majorité : le système du vote gradué repose sur ces idées. Chaque électeur peut et doit voter pour autant de candidats qu'il y a de députés à élire ; mais, tandis que son vote compte pour 1 au profit du premier candidat inscrit sur son bulletin, il ne compte que pour $1/2$ quant au second candidat, pour $1/3$ quant au troisième, etc.

Une autre combinaison a été proposée : le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle. Dans les circonscriptions à deux représentants, les bulletins des électeurs ne portent qu'un nom, et dans toutes les autres, ils ne peuvent contenir que la moitié plus un des noms à élire ; les électeurs sont libres d'inscrire sur leurs bulletins de vote des noms tout différents, ou de n'y inscrire qu'un ou plusieurs noms, cumulativement répétés, dans la limite que nous venons d'indiquer.

De ces deux combinaisons, la première peut aboutir à une certaine représentation de la minorité, mais la seconde, purement empirique, n'assure pas l'application des principes démocratiques.

d). — *Le vote unique sans transfert.*

L'électeur, dans des circonscriptions ayant à nommer plusieurs députés, ne vote que pour un seul candidat, il ne dispose que d'une seule voix qu'il doit accorder à un seul candidat *sans pouvoir la transférer* à d'autres. C'est, en d'autres termes, le vote unique et uninominal dans le scrutin de liste, ou plutôt dans des circonscriptions à plus d'un représentant. Les minorités peuvent ainsi élire des représentants, il suffit de supposer une minorité disciplinée en face d'une majorité dispersant ses votes. Les candidats qui ont obtenu le plus de voix sont élus.

Un tel système est tout à fait inadmissible ; il laisse une trop grande place au hasard, et accorde une importance excessive aux comités électoraux et aux politiciens ; jamais il ne saurait garantir l'application des principes démocratiques sur l'égalité des citoyens et le pouvoir de la majorité.

§ B). — *Systèmes rationnels.*

Les procédés empiriques sont très nombreux, nous n'avons esquissé que les principaux. On peut dire, au contraire, qu'il n'existe qu'un seul système rationnel de représentation proportionnelle ; dans son fonctionnement technique, ce système repose sur

deux bases : le quotient nécessaire et suffisant pour être élu et le transfert éventuel des voix des électeurs au profit d'autres candidats que ceux pour lesquels ils votent de préférence ; mais, dans son application pratique, il se divise en deux procédés : le système du quotient ou le vote unique transférable avec liste de préférence, et la concurrence des listes avec répartition proportionnelle (1).

a). — *Le système du quotient et de la liste de préférence* (2).

Réduit à sa plus simple expression, il se compose de deux éléments essentiels : le quotient et la liste de préférence.

Il fixe d'abord la valeur du mètre électoral, l'unité de représentation, au moyen d'une division : on divise le nombre total des voix *valablement exprimées* (3) par le nombre des sièges à pourvoir, et le *quotient* donne le chiffre requis pour être élu. Supposons une circonscription où l'on compte 200.000

1. C'est le système de la concurrence des listes qui a été adopté en Allemagne, aussi devons-nous l'étudier en détail pour mieux saisir le mécanisme du système wurtembergeois. Mais auparavant quelques explications sont nécessaires sur le système du quotient, car ces deux procédés se complètent, et le second suppose le premier.

2. Ou système *Andræ-Thomas Hare*-e (Sir *John Lubbock*).

3. Et non pas simplement des « votants », ni, *a fortiori*, des « inscrits ».

suffrages valables, et qui nomme dix représentants ; le quotient 20.000 est alors le mètre électoral, il marque nettement le rapport de la puissance politique à la force numérique ; donc, un représentant pour 20.000 électeurs.

Avec le système majoritaire, quel serait le résultat ? Au scrutin de liste ordinaire un seul électeur en plus de la moitié pourra enlever les dix sièges, un seul en moins les fera perdre : $100.001 = 10$; $99.999 = 0$. — Au scrutin uninominal, la même circonscription étant subdivisée en dix collèges, il pourra se produire dans chacun d'eux la même iniquité, c'est-à-dire $10.001 = 1$; $9.999 = 0$; or, ces 9.999 suffrages annulés dans chaque collège émanent peut-être de citoyens qui partagent les mêmes idées, et, par conséquent, la minorité qui, dans l'ensemble de la circonscription est, à quelques voix près, égale à la majorité, se trouve totalement éliminée de la représentation nationale.

Avec la représentation proportionnelle, au contraire, le chiffre même qui constitue le mètre électoral devient un agent de justice ; le rapport de la puissance politique à la force numérique est ici de 1 à 20.000, et, si les 200.000 citoyens consentaient toujours à se former en dix groupes de 20.000, le système du quotient serait un système parfait. Mais les candidats atteignent rarement le quotient exact, les uns réunissent plus de 20.000 suffrages, les autres en obtien-

nent sensiblement moins : par exemple, six ou sept sièges vont être, de plein droit, attribués respectivement par 30.000, 28.000, 27.000, 25.000, 23.000, 22.000, 21.000 voix, tandis que les autres demeurent en suspens, les candidats n'ayant obtenu que 10.000, 8.000 et 6.000 voix. D'une part donc on enregistre 36.000 voix en surcroît, d'autre part 24.000 voix inefficaces. Dès lors, ne pourrait-on répartir sur les candidats malheureux les suffrages en excédent ? Les dix sièges seraient ainsi pourvus, le quotient serait respecté, tous les électeurs ayant émis des votes valables seraient représentés proportionnellement.

Aussi Thomas Hare et Andrœ ont-ils doublé le système du quotient de la liste *de préférence*. Raisons encore sur le même exemple, il y a dix députés à élire dans une circonscription : chaque électeur ne peut voter que pour un candidat, mais sa voix peut éventuellement se reporter d'un candidat qui n'en a pas besoin sur un candidat qui, faute d'elle, est menacé de rester en détresse ; c'est donc le vote de préférence pour un tel candidat, avec votre subsidiaire pour tel autre. Si Primus, candidat préféré de X..., a déjà atteint le quotient, la voix de X..., portée sur le nom de Primus, sera comptée à Secundus, candidat inscrit le deuxième sur la même liste, et, ainsi de suite.

Bref, chaque électeur n'a qu'une voix ; il ne peut voter effectivement que pour un seul candidat ; c'est

donc un *scrutin uninominal* dans un *scrutin de liste*, puisque chacun peut inscrire, selon l'ordre qu'il désire, les noms de dix candidats. Mais, à la différence du vote unique simple, ce système rationnel permet à l'électeur de transférer sa voix sur un autre candidat, dans le cas où son candidat préféré aurait obtenu le quotient ; son bulletin est donc *uninominal* avec *substituts*, il peut dresser une liste de préférence accordant son vote à Primus, et éventuellement à Secundus ou Tertius.

Lors de dépouillement du scrutin, le premier nom inscrit sur le bulletin compte pour une voix au candidat désigné ; on néglige les autres noms, puisque l'électeur ne votait pour eux qu'éventuellement. Mais, dès que le quotient est atteint, on ne tient plus compte alors que du nom inscrit immédiatement après sur la liste de préférence.

Les partis obtiennent ainsi un nombre de représentants exactement proportionnel au nombre de leurs bulletins de vote, puisque le quotient suffit pour qu'un candidat soit élu, et qu'une accumulation successive de voix sur un même nom n'est plus à craindre grâce à la liste de préférence et au transfert des votes.

Toutefois, ce système supprime les avantages qu'offre la représentation locale ou l'élection dans des circonscriptions fermées. Il réclame, en effet, soit la division du pays en circonscriptions très vastes

ayant à nommer un certain nombre de représentants, soit la réunion du pays tout entier en une circonscription unique.

Or, la division du pays politique en circonscriptions électorales correspond à quelque chose de plus qu'une simple nécessité matérielle ; ce n'est pas seulement l'impossibilité de réunir plusieurs milliers de citoyens dans un même lieu qui a forcé de disséminer les collèges électoraux sur toute l'étendue du territoire ; c'est aussi, c'est surtout la nécessité de donner des interprètes à tous les besoins, à toutes les opinions.

D'autre part, le système aboutit à ce singulier résultat que le représentant ignore par les électeurs de quel pays il a été élu, et réciproquement, ceux-ci ignorent à quel candidat leurs voix ont été comptées.

L'élection d'un tel plutôt que de tel autre serait livrée au hasard du dépouillement du scrutin : un changement dans l'ordre des bulletins dépouillés aurait pour effet l'élection d'autres candidats du parti à la place des élus.

Puis, quelles difficultés ne présenterait pas l'application d'un tel système, aussi bien pour les électeurs chargés de choisir entre un très grand nombre de candidats et une liste de préférence, que pour les scrutateurs au moment du dépouillement ?

Enfin, permettre à toute opinion qui compte, dans tout le pays, un nombre d'adhérents égal au quo-

tient, d'élire au moins un représentant, ne serait-ce pas aboutir à l'élection d'un Parlement un peu trop bigarré? Ne serait-ce pas faire le jeu des anti-proportionnalistes qui nous reprochent déjà d'introduire un trop grand émiettement des partis?

b). — *Le système de la concurrence des listes
avec double vote simultané.*

Chaque parti peut présenter une liste de candidats, et chaque liste a autant d'élus qu'elle atteint de fois le quotient. Chacune porte un nombre de candidats égal ou inférieur au nombre des sièges. Le scrutin clos, on procède d'abord comme dans le système de Thomas Hare, c'est-à-dire que l'on cherche le quotient, le mètre électoral, en divisant le nombre total des voix valablement exprimées par le nombre des représentants à élire : 200.000 suffrages, dix sièges, quotient 20.000. Il s'agit alors de déterminer combien de sièges reviennent à chaque liste : on divise le nombre total des voix que chacune d'elles a obtenues par le quotient pris comme unité de représentation, et le second quotient ainsi trouvé désigne le nombre de sièges qui doivent être attribués à chaque liste. Quatre listes ont respectivement : 80.000, 60.000, 40.000, 20.000 voix ; elles devront avoir respectivement 4, 3, 2, 1, sièges.

La proportion est ainsi réglée entre les listes, dont

chacune a sa part. Mais, à quels candidats de chaque liste seront nominativement attribués les sièges qui reviennent au parti? Tandis que, dans le système d'Andrœ et de Hare, l'ordre des noms sur les listes était capital, dans le système de la concurrence, au contraire, l'ordre d'inscription n'a aucune importance pour la répartition des sièges entre les candidats de chaque liste: on déclare élus ceux qui, sur chaque liste, ont recueilli le plus grand nombre de suffrages, jusqu'à concurrence du nombre des sièges assignés à la liste, c'est-à-dire, dans notre hypothèse de quatre listes: 4, 3, 2, 1.

L'électeur vote donc tout à la fois pour une liste, et pour un ou plusieurs candidats: il exprime en même temps ses préférences de parti et ses préférences personnelles, il indique le programme auquel il entend adhérer et choisit ses candidats (1). C'est donc par un seul et même vote que se déterminent et la consistance de chaque parti et le choix des représentants (2).

En somme, dans ce système, à la différence du

1. Cette double votation était déjà préconisée par V. *Considérant*, en 1846. Cf. *De la sincérité du gouvernement représentatif, ou exposition de l'élection véridique*. Lettre adressée à Messieurs les membres du Grand Conseil constituant de l'État de Genève. Cet opuscule a été publié à Zürich en 1892.

2. Nous verrons que cette double votation se trouve confondue dans le système wurtembergeois.

vote unique avec transfert, chaque électeur a autant de voix *effectives* qu'il y a de représentants à élire ; de plus, il vote *simultanément* pour tel candidat et pour la liste à laquelle celui-ci appartient. C'est le *double vote simultané* dans la *concurrence des listes*.

Bien qu'il soit simultané, le vote de parti est cependant distinct du vote personnel. L'électeur, en effet, n'est pas forcé de donner sa voix à tous les candidats de la même liste ; il peut voter pour un ou plusieurs candidats qui ne sont pas de sa liste, ou même qui ne sont d'aucune liste, sans craindre de nuire à son parti dans la répartition des sièges, bref il peut *panacher*.

De tous les procédés d'application que comporte le système rationnel de la concurrence des listes, nous ne retenons que le plus essentiel : c'est le *double vote simultané avec panachage* ou procédé belge qui porte le nom de son auteur, *M. d'Hondt* (1). Il présente certaines difficultés que nous devons résoudre

1. Cf. « Système pratique et raisonné de Représentation proportionnelle. » Bruxelles, 1882. M. d'Hondt, professeur à l'Université de Gand, a imaginé trois choses distinctes : un procédé d'application, le double vote simultané avec panachage ; un procédé de répartition, le commun diviseur ; et un procédé de vote préférentiel, l'unité fractionnaire. Ces trois conceptions sont absolument indépendantes les unes des autres, bien que présentées en même temps. On désigne communément sous le nom de Système d'Hondt le système simplifié : c'est son système primitif, allégé de l'emploi d'un mode de vote préférentiel.

avant d'aborder le point de vue de la répartition (1).

Parmi les électeurs, les uns votent pour une liste compacte ; les autres vont panacher. En ce qui concerne le chiffre électoral des candidats, on le détermine facilement : tout candidat porté sur un bulletin reçoit une voix, et dans chaque parti on déclare élus jusqu'à concurrence du chiffre électoral de la liste ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages.

Mais, comment déterminer le chiffre électoral de la liste ? Supposons d'abord que l'électeur dépose dans l'urne un bulletin compact ; il désigne en même temps un parti et les candidats présentés par ce parti. De deux choses l'une : ou bien les listes sont complètes, et l'électeur donne ainsi une voix à tous les candidats et autant de voix à la liste ; — ou bien, au contraire, les listes ne sont qu'incomplètes ; mais alors ce second cas fait surgir une difficulté que le procédé belge permet de résoudre par le raisonnement suivant. Lorsque les listes sont complètes, dit-on, l'électeur qui vote par bulletin compact attribue à la liste de son choix autant de suffrages qu'il y a de représentants à élire dans le collège ; son vote se divise donc en autant d'unités ou de suffrages qu'il y a de représentants à élire. Exemple : une circonscription est dotée de dix sièges ; deux listes

1. Nous verrons comment le Wurtemberg conçoit ce procédé.

ont été publiées, l'une de sept noms, l'autre de cinq. (Quiconque accepte une de ces listes accorde à cette liste ses dix suffrages, quel que soit le nombre de candidats qui s'y trouve inscrit ; de la sorte, l'égalité de l'action électorale est maintenue, sans qu'il soit nécessaire de désigner un nombre de candidats plus grand que de raison : le citoyen qui adopte la première liste et celui qui adopte la deuxième apportent un appui égal au groupe dont ils font partie.

Envisageons maintenant l'hypothèse inverse. Il y a eu panachage : va-t-on procéder pour les bulletins panachés comme pour les bulletins compacts ? S'il en était ainsi, un groupe de panacheurs pourrait désigner en tête de ses bulletins le parti auquel il se rattache ; il lui attribuerait tous ses suffrages de liste et augmenterait son chiffre électoral, par là même, sa part de représentation. Le procédé belge a prévu le danger et il écarte cette manœuvre déloyale : le panacheur inscrit des noms de candidats, mais il lui est interdit de porter aucune désignation de parti ; en choisissant des noms sur plusieurs listes il accorde à chacune un nombre de suffrages égal à celui des candidats qu'il y a pris. De plus, en permettant de déposer des listes incomplètes, le procédé belge conjure le danger que présente le procédé suisse : en effet, si un parti ne présente que le nombre de candidats qu'il lui est raisonnable d'espérer, il n'y aura plus de queues de listes, et, par conséquent, aucune

manceuvre n'est plus à craindre des panacheurs.

Si l'électeur qui vote par bulletin panaché veut exercer une action égale à celle de l'électeur votant par bulletin compact, il n'a qu'à désigner un nombre de candidats égal au nombre des représentants à élire : il épuise alors son droit et ne perd rien de son influence.

Le chiffre électoral de chaque liste s'établit donc en multipliant le nombre des bulletins qui portent un vote compact par le nombre des représentants à élire, et en y ajoutant comme autant d'unités les suffrages isolés des panacheurs.

Ce procédé belge est très remarquable : il assure tout à la fois à chaque parti une part de représentation, proportionnelle à son importance numérique, et à chaque électeur le plein exercice de sa liberté en ce qui concerne le choix des candidats. La pratique en est facile ; seule, dans la masse des citoyens, la partie inintelligente et trop disciplinée est peut-être incapable d'en saisir le mécanisme ; mais, c'est là une infime exception : l'immense majorité des électeurs ne saurait-elle faire abstraction de toute question de parti et confier à des représentants de valeur la défense de ses intérêts ?

Le rôle de l'électeur est simple : il vote au scrutin de liste. Quant au bureau, sa fonction se résume dans cette formule : classer d'une part les bulletins compacts par partis, de l'autre les bulletins panachés,

multiplier ceux-là par le nombre des représentants à élire et ajouter au produit le résultat du dépouillement de ceux-ci, obtenir ainsi le chiffre électoral de chaque liste et le nombre de sièges y attribués, et pour chacune proclamer élus jusqu'à concurrence de ce nombre les candidats qui ont obtenu le plus de suffrages.

Si, du point de vue des procédés, nous passons aux détails d'application du système rationnel de la concurrence des listes, plusieurs points intéressants se rattachent directement à notre étude.

La question du *Collège unique* a déjà été examinée ; nous avons dit, en exposant le système du quotient et de la liste de préférence, que les opérations électorales seraient singulièrement compliquées ; d'autre part, la prépondérance des électeurs urbains ou ruraux suivant les pays provoquerait des luttes plus intenses. Mais il faut reconnaître qu'un collège unique offre l'avantage d'éviter aux partis la perte éventuelle de leurs fractions dans plusieurs collèges, fractions qui réunies pourraient, le cas échéant, leur faire obtenir un siège de plus (1).

La question des *élections partielles* est une des plus graves causes d'erreur. Dans la concurrence des listes on la résout par la création de candidats *suppléants* (2).

1. Nous verrons qu'un auteur allemand, *M. R. Siegfried*, fut, en 1898, un fervent partisan du collège unique.

2. Ce point a été prévu par le Wurtemberg, mais d'une façon particulière.

Nous devons insister davantage sur la question des *listes associées* : ce système a été proposé par un éminent proportionnaliste, *M. Hagenbach-Bischoff* (1). Il propose d'autoriser le dépôt de listes associées (2). Ce système répond à deux buts. D'une part, dans le calcul de répartition, la réunion de plusieurs groupes peut procurer un avantage à l'être collectif ainsi formé : le nombre des représentants auxquels les groupes pris séparément auraient droit, peut, en effet, être augmenté par l'addition des fractions. On conçoit l'intérêt que peuvent avoir des partis qui ne sont pas sans affinités, à s'attribuer réciproquement le bénéfice éventuel de leurs fractions ou excédents. D'autre part, les listes associées permettent de fractionner, mais sans les faire entrer en lutte, les éléments qui constituent un parti et qui ont cependant des tendances ou des intérêts trop divergents pour pouvoir former une liste commune.

Ainsi, le système Hagenbach-Bischoff apporte un remède dans tous les cas où se heurtent des intérêts d'ordres divers. On peut déposer plusieurs listes simultanément en déclarant qu'elles représentent une collectivité d'intérêts : ces listes sont dites associées.

1. M. Hagenbach-Bischoff, professeur à l'Université de Bâle, est l'auteur de deux procédés : un procédé d'application, les *listes associées*, et un procédé de répartition, le *système du plus un*.

2. M. Siegfried préconise également le système des listes associées et se recommande du professeur Hagenbach-Bischoff.

Lors du dépouillement on calcule successivement le chiffre électoral de chaque candidat, le chiffre électoral de chaque liste associée, et le chiffre électoral de chaque groupe de listes associées. Enfin à la répartition on détermine quel nombre de sièges revient à chaque groupe de listes associées, puis, dans chaque groupe, quel nombre revient à chaque liste associée, et quels sont, dans chaque liste, les candidats élus (1).

Ces difficultés d'application une fois tranchées, reste un dernier point à éclaircir. Il est fréquent que la somme de voix obtenues ne soit pas exactement divisible par le quotient électoral, qu'il y ait un excédent et qu'un ou plusieurs sièges demeurent non

1. M. Hagenbach-Bischoff donne l'exemple suivant : Les listes radicales de deux cantons sont associées au dépouillement on obtient : Radicaux du canton X = A, 1,413 ; B, 779 ; C, 623 ; D, 511 ; E, 474. Total : 3,800. — Radicaux du canton Y : a, 812 ; b, 774 ; c, 724 ; d, 650 - e, 640. A la répartition 1,000 voix donnent droit à un siège. Si les deux listes avaient été présentées séparément, les élus seraient pour la première A, B, C, pour la seconde, a, b, c, soit un siège et 1,000 voix perdues par suite de la répartition en deux fractions. Si les deux groupes présentent une liste commune, il y a sept élus : A, B, a, b, c, d, e. La représentation est donc intégrale, mais, un des partis absorbe l'autre ; il obtient le septième siège et il en prend un autre au premier groupe : et cette fraction dominatrice se trouve être la plus faible. Avec les listes associées cette injustice réelle disparaît. Le groupe des deux listes avec 7,400 suffrages obtient 7 sièges ; la première en reçoit 4, et la seconde 3, ce qui est équitable et proportionnel ; enfin on proclame élus A, B, C, D, a, b, c.

pourvus. Comment les répartir ? Il faut trouver un procédé plus mathématique que le procédé du quotient, qui permette ou de faire disparaître les excédents ou de les réduire au strict minimum. Aussi M. d'Hondt a-t-il cherché, au lieu du simple quotient le *diviseur commun* ou *chiffre répartiteur* (1). Ce n'est plus la division du nombre total des voix valablement émises par le nombre des représentants à élire qui détermine le mètre électoral ou quotient de répartition ; pour avoir le chiffre répartiteur, on divise le nombre de voix des différentes listes par 1, 2, 3, 4, etc. ; on range ensuite les différents quotients donnés d'après l'ordre de leur importance, et le quotient qui occupe le rang correspondant au nombre des représentants à élire constitue le chiffre répartiteur. Les sièges sont alors répartis entre les différentes listes au prorata du nombre de fois qu'elles contiennent ce mètre électoral (2).

1. Cf. d'Hondt, « Le pourquoi du système de l'association réformiste », *Revue mensuelle de l'association réformiste belge*, 14^e année, 1895, p. 1-50.)

2. Voici un exemple emprunté à M. d'Hondt lui-même (« Le pourquoi du système de l'association réformiste », *Revue mensuelle*, 14^e année 1895, p. 10.

3. représentants à élire. 3 listes en présence.

Parti A)	1.500 voix	B) 800	C) 650
En divisant par 1 on obtient . .	1.500	800	650
— 2 —	750	400	325

Les quotients rangés d'après leur importance sont : 1500, 800, 750 ; le quotient 750 qui occupe le troisième rang, comme il n'y a que 3 re-

On obtient ainsi une proportionnalité plus stricte que celle qui est donnée par le quotient résultant de la division unique du chiffre total des voix par le nombre des sièges (1).

Pourtant, ce procédé théorique devient long, si le nombre des candidats est considérable. Convient-il de lui substituer l'un des deux procédés pratiques que l'on a imaginés comme correctifs ?

Le premier est de M. Hagenbach-Bischoff : c'est le système du plus un.

Il consiste à diviser le total des suffrages par le nombre des candidats + 1 : le nombre entier qui suit le quotient est le diviseur cherché. Soit :

15.000 suffrages et 15 candidats ; $\frac{15.000}{15 + 1} = 937$. Alors 938 (937 + 1) est le commun diviseur. La formule est la suivante $= \left(\frac{S}{C + 1} \right) + 1$.

présentants à élire, constitue le chiffre répartiteur. La liste A) (1500) contient deux fois le mètre électoral, elle aura 2 sièges ; la liste B) (800) le contient une fois, elle aura le troisième siège ; C) (650) n'en aura aucun.

1. Dans l'exemple donné à la note précédente, le quotient ordinaire serait $983 (1.500 + 800 + 650 : 3 = 983)$. Dès lors, A) aurait tous les sièges. Si l'on accordait les sièges restants aux plus fortes fractions, on aurait : A) 1 siège, B) 1 siège, C) 1 siège (800 et 650 étant supérieurs à la fraction 517 qui reste de la liste A) après la défalcation du quotient).

Dans l'un comme dans l'autre cas, la proportionnalité est moins stricte que dans le système d'Hondt.

Ce procédé peut donner plus de représentants qu'il n'en est demandé, mais ces cas sont extrêmement rares ; le plus souvent, il n'aboutit pas à la répartition de tous les sièges et en laisse quelques-uns vacants. Que le commun diviseur soit trop fort ou trop faible, il est facile dans les deux cas, de déterminer par tâtonnements le véritable commun diviseur : s'il est trop faible, on augmente le diviseur trouvé d'une quantité nécessaire, et s'il est trop fort, on diminue au contraire le quotient trouvé de la quantité nécessaire pour assurer la répartition exacte. On procède donc à un second partage. Le nombre de voix obtenues par chaque liste est divisé par le nombre de sièges qu'elle a obtenus au premier partage + 1 ; les groupes qui ont le quotient le plus élevé obtiennent les sièges restants.

Assurément, l'exactitude de ce premier procédé pratique peut être plus rigoureusement mathématique que celle du système d'Hondt, mais elle est malheureusement trop compensée par les inconvénients de calculs plus nombreux (1).

Suivant un autre procédé, on divise le total des suffrages par le nombre des candidats plus la moitié du

1. C'est ce qui vaut au système d'Hondt la préférence que lui ont donnée la Suisse et la Belgique, et que vient de lui donner l'Allemagne dans l'expérience wurtembergeoise. Le procédé d'Hagenbach-Bischoff, malgré la vogue dont il a joui en Wurtemberg se voit aujourd'hui supplanté par le procédé belge.

nombre des listes, et on ajoute une unité au quotient. Reprenons l'exemple précité : 15.000 suffrages, 15 candidats, 5 listes. On obtient $\frac{15.000}{15 + 2,5} = 857$. Alors 858 ($857 + 1$) est le commun diviseur. La formule

est alors la suivante $= \left(\frac{S}{C + \frac{L}{2}} \right) + 1$.

En procédant ainsi, on diminue les chances d'avoir des sièges complémentaires et on augmente celles d'avoir des sièges excédants. C'est la contre-partie du procédé Hagenbach-Bischoff, qui, sur ce point est évidemment inférieur, puisqu'il laisse moins de sièges excédants que de sièges complémentaires.

Mais, quel que soit le mérite de ce second procédé, le système d'Hondt nous semble préférable : au point de vue théorique d'abord, sa supériorité est incontestable ; au point de vue pratique, nous lui avons fait nous-même un reproche, en reconnaissant qu'il serait long à appliquer s'il y avait un très grand nombre de représentants à élire ; mais, en fait, les circonscriptions électorales ne comptent guère plus de dix, douze ou quinze candidats, c'est-à-dire que, dans chaque collège, un bureau unique aurait à effectuer un quinzaine ou une vingtaine de divisions.

On exagère donc les difficultés pratiques de ce procédé. Sans doute, la représentation n'est pas absolument proportionnelle, puisque l'on fait les calculs

en négligeant les fractions ; celles-ci sont dès lors inutilisées, c'est-à-dire que les électeurs auxquels elles correspondent ne sont nullement représentés, et que leurs votes sont inefficaces : mais, si l'on compare le procédé d'Hondt avec le système majoritaire, on doit constater que, si le commun diviseur ou chiffre répartiteur ne réalise pas la proportionnalité absolue, du moins il assure le maximum de représentation et réduit au minimum possible les causes d'erreur.

Tels sont, dans leurs grandes lignes, les principaux systèmes que nous avons à esquisser ; à vrai dire, ce sont plutôt des types de systèmes, chacun d'eux a ses variantes, chacun pourrait être complété ou amendé par d'autres combinaisons que nous n'avons même pas mentionnées. Cette abondance de systèmes est sévèrement critiquée par nos adversaires, et nous entrons dans la série des objections.

SECTION III. — *Les principales objections contre la représentation proportionnelle.*

Nous les examinerons aussi rapidement que possible, mais sans esquiver ni affaiblir aucune d'elles : attaques et défenses, ripostes et répliques, vont se croiser entre adversaires et partisans de la théorie proportionnaliste.

§ A). — Objection préjudicielle tirée de la diversité et de la complexité des systèmes

Elle se résume en une seule phrase : « Trop de systèmes, et pas un bon ; trop de formules, et pas une brève, incisive et impérative ; des théorèmes, des démonstrations, des divisions de divisions, et comme de l'extrait concentré d'arithmétique (1). »

Disons de suite que les expériences réalisées dans certains cantons suisses, et surtout en Belgique (2), ont contribué, plus que les meilleurs arguments théoriques, à ruiner cette première objection. Que de choses, obscures et difficiles à l'explication même, se clarifient et se simplifient à l'application ! L'expérience belge, notamment, a démontré d'une façon péremptoire que la difficulté de fonctionnement n'était pas aussi ardue qu'on le craignait, et, d'autre part, cette même expérience permet de faire un choix judicieux entre les diverses combinaisons.

Un système, quel qu'il soit, de représentation proportionnelle, comporte nécessairement, avec le scrutin de liste, un chiffre électoral ou masse électorale, obtenue en additionnant les suffrages accordés aux divers candidats de chaque liste ; — une division de cette masse électorale par le nombre des sièges à

1. Cf. Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 205.

2. L'expérience wurtembergeoise est aussi concluante.

pourvoir, afin de fixer le quotient qui donnera à chaque liste autant de sièges qu'il sera contenu de fois dans sa masse électorale; — la répartition de ces sièges entre les listes d'après cette commune mesure, et enfin leur attribution aux candidats de chaque liste, dans tel ou tel ordre, d'après tel ou tel signe de préférence. Voilà tout le mystère de la Représentation proportionnelle !

Au reste, le nombre des systèmes s'explique historiquement. Le but initial fut d'accorder aux minorités une certaine représentation, puis on voulut arriver à la représentation rigoureusement proportionnelle des partis : ces deux ordres de préoccupations correspondent respectivement aux systèmes empiriques et aux systèmes rationnels ; or, dans ces deux ordres d'idées, les premiers résultats obtenus ne furent point satisfaisants, de là, des conceptions successives et se perfectionnant les unes les autres.

La complexité des systèmes ne prouve pas davantage. Il ne faut pas voir, en effet, dans les complications électorales, des conceptions abstraites et primitives ; elles constituent des modes plus ou moins détournés et plus ou moins parfaits d'arriver à une représentation complète et sincère de tous les éléments qui participent à l'élection. Toutes les combinaisons qui comprennent plusieurs organes sont le fruit d'études entreprises pour remédier aux résultats défavorables de systèmes plus simples, et leur

supériorité sur ces derniers les a fait accepter comme des progrès.

§ B). — **Objection fondamentale** basée sur la nature de l'État moderne ou sur l'objet du régime parlementaire et de la représentation politique.

C'est l'objection la plus forte et la plus impressionnante. La première qualité d'un régime, quel qu'il soit, est dit-on, de permettre au gouvernement de gouverner; or, dans le régime parlementaire, la tâche est, déjà bien pénible, et cependant, avec le système majoritaire pour chaque siège attribué, il y a une ou plusieurs minorités non représentées. Supposons qu'elles aient toutes dans les Chambres des représentants plus ou moins nombreux : le Parlement ne serait plus qu'une simple juxtaposition de minorités, et, la plus importante ne supplantant pas assez les autres pour former même le noyau solide d'une majorité, tout gouvernement deviendrait impossible. Le régime représentatif est aussi le régime parlementaire; il n'a pas pour fin unique la représentation et ce ne sont pas ses seuls objets que la représentation et la législation; dans l'État moderne le régime parlementaire a une triple fin : la représentation, la législation et le gouvernement.

« Le principe même de la représentation propor-

tionnelle, déclare M. Esmein (1), me paraît être une illusion et un faux principe. Le gouvernement représentatif, en effet, est nécessairement le gouvernement de la majorité ; il repose essentiellement sur cette idée que le gouvernement du pays va appartenir pour un temps déterminé (pour la durée de la législature) aux représentants que choisit dans ce but la majorité des électeurs. »

Sur la question des résultats politiques et pratiques de la représentation proportionnelle, M. Esmein n'est pas moins sévère que sur la question des principes. « Augmentant la force de la minorité par rapport à la majorité, et en même temps accentuant la diversité des opinions dans la Chambre, elle rendra certainement la formation des lois plus pénible..... (2).

Mais, les assemblées représentatives n'ont pas pour unique fonction de légiférer. Dans les pays de gouvernement parlementaire, elles ont aussi (du moins la Chambre des députés) la mission de fournir, de soutenir et de renverser le Cabinet. On sait au milieu de quelles difficultés, dans beaucoup de pays, fonctionne cette forme supérieure du gouvernement représentatif, à raison de l'organisation imparfaite des partis politiques et de leur multiplicité. Vouloir faire

1. Cf. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4^e édit., p. 242.

2. *Id. op. cit.*, p. 246.

élire la Chambre des députés sur le principe de la représentation proportionnelle, n'est-ce pas ruiner de parti pris le système lui-même (1)? »

Pour répondre à ces graves critiques, il importe avant tout de rappeler le rôle essentiel du gouvernement représentatif. C'est, nous l'avons dit au début, de créer des organes vraiment expressifs et représentatifs de la souveraineté nationale. Or, lorsqu'on se demande quel est, d'une façon générale, l'objet que la volonté du pays peut avoir en vue, il faut établir une distinction fondamentale (qui évite de tomber dans la même confusion que nos adversaires), entre la politique générale et les lois particulières. « Gouverner, dit très justement M. Saleilles (2), c'est appliquer une loi particulière; faire une loi, en général, c'est ou ce devrait être résoudre un problème juridique ou économique, ou encore de morale publique en dehors de toute idée et de toute coterie de parti. Gouverner, c'est obéir à un parti; faire une loi, c'est se mettre au-dessus des partis. »

Dès lors, pour gouverner, il est nécessaire de s'appuyer sur une majorité compacte et fidèle; ce qui revient à dire que la direction politique est soumise au principe majoritaire.

S'agit-il, au contraire, d'élaborer un loi particu-

1. *Id.*, *op. cit.*, p. 248.

2. *Loc. cit.*, p. 390.

lière ? La seule intervention de la majorité dominante ne suffit point pour exprimer la volonté exacte du pays sur cette question spéciale. La volonté nationale ne sera réellement traduite que si l'on met en présence *toutes* les opinions ; la discussion de la loi pourra ainsi se faire dans les conditions où elle se ferait devant le corps électoral, le vote de la loi réunira les mêmes forces en présence avec la même importance respective, et du contact de tous les groupes sortira la résultante unique qui correspondra aux tendances véritables du pays et qui emportera moralement son adhésion. En matière de lois, c'est donc le principe proportionnaliste qui s'impose.

Et, qu'on ne nous objecte pas que, sous le régime parlementaire, le Parlement, ayant deux rôles à remplir, ne peut pas être organisé à la fois d'après le principe majoritaire et le principe proportionnaliste.

En fait, un Parlement élu sous le système proportionnaliste restera une assemblée majoritaire ; bien qu'il soit composé de représentations fractionnées des diverses opinions, sa majorité gouvernementale se retrouvera sur toutes les questions politiques.

Mais, si cette même Assemblée n'a qu'une majorité de gouvernement, elle ne sera pas en état d'exprimer la volonté générale de la nation pour chacune des lois qui se discutent dans son sein ; elle risquera de devenir une assemblée autoritaire et tyrannique, avec cette circonstance aggravante que le despotisme

en matière législative engendre des conséquences qui ne s'effacent jamais : le Parlement passe, les lois demeurent.

Cette distinction fondamentale entre les deux rôles des assemblées parlementaires — fonction politique et fonction législative — va nous permettre d'éviter une nouvelle confusion.

Avec la représentation proportionnelle, dit-on, on accroîtrait l'émiettement des partis ; des majorités d'occasion pourraient bien s'entendre sur une idée de hasard qui les aurait groupées, mais, la politique ne serait plus nettement tranchée ni fidèlement suivie, et il n'y aurait plus de majorité pour voter les lois.

Il est incontestable, répondrons-nous, que les assemblées parlementaires en tant qu'elles se solidarisent avec le gouvernement et le soutiennent, ont besoin d'une forte majorité s'appuyant sur la volonté même du pays dont elle est l'expression, majorité aussi compacte que possible et susceptible surtout de ne pas s'émietter. Sans doute, s'il n'y a pas de majorité décisive dans le pays, aucun mode d'élection ne peut en créer une ; mais, s'il y a une majorité parlementaire, la représentation proportionnelle seule pourra fournir cette majorité vraie du pays et lui donner toute son importance numérique.

Au contraire, la fonction législative des assemblées parlementaires n'exige plus l'intervention de la même majorité de gouvernement. Il faut, en ce qui con-

cerne le travail législatif, briser la discipline des cadres politiques, « afin de faire surgir une majorité spéciale, empruntée à tous les cadres, et ne s'inspirant que des intérêts généraux du pays. La loi n'est pas une œuvre politique qui doive subir la tyrannie d'une majorité politique, mais une œuvre nationale à laquelle doivent concourir tous les éléments représentatifs des intérêts nationaux (1). »

En présence d'une proposition de loi, il ne doit plus y avoir qu'une majorité spéciale à la loi en cause, et ce qu'il faut dégager, c'est la volonté particulière du pays par rapport à cette loi spéciale : or, comment dégager cette orientation, si tous les éléments de décision n'interviennent pas, si tous les intérêts ne sont pas représentés, si toutes les opinions assez fortes pour fournir l'un des éléments de la conscience publique ne peuvent se faire entendre ?

Ainsi, la loi doit être le résultat d'un *compromis* entre les partis, une œuvre transactionnelle entre les diverses tendances ; les opinions se trouvant toutes engagées, les différents représentants qui en sont issus connaissent la mesure exacte des sacrifices partiels qu'on peut leur demander.

Voilà bien la fonction du gouvernement représentatif, « mais d'un gouvernement représentatif qui lui aussi soit un organe correspondant sociologique-

1. Cf. Saleilles, *loc. cit.*, p. 405.

ment aux différents éléments du corps social, au lieu d'être cet instrument de sanction artificielle et factice qui résulte du système majoritaire (1). »

Bien plus, il semble que des élections proportionnelles produiraient une majorité plus stable que des élections représentatives faites selon le principe majoritaire (2), et, par suite, qu'elles contribueraient davantage à la stabilité relative du pouvoir. La liberté électorale étant désormais établie, il y aurait, en effet, dans les corps représentatifs, des hommes dont la préoccupation ne serait pas de renverser le gouvernement ou de le soutenir, mais d'appuyer les mesures qu'ils jugeraient conformes à l'intérêt général. Hostiles aux brusques changements qui n'ont pour origine que l'ambition politique, ils introduiraient dans les Parlements le balancier qui leur manque. D'autre part, un gouvernement dont tous les actes seraient placés sous le contrôle de tous les groupes de citoyens ne pourrait pas oublier les divers éléments du pays : il comprendrait que son premier intérêt, son premier devoir, est d'agir avec prudence et modération.

Avec le système d'une représentation vraie, il se-

1. *Id. loc. cit.*, p. 412.

2. M. Ch. Benoist, se plaçant à un point de vue purement politique constate qu'à l'instabilité ministérielle de jadis a succédé une très grande stabilité ministérielle. Cf. *op. cit.* « Le ministère perpétuel », p. 34-65.

rait donc plus facile d'obtenir une majorité parlementaire, qu'avec le système de deux partis en lutte.

D'ailleurs, si toutes les minorités atteignant le quotient électoral avaient accès au Parlement, et si, en conséquence, il pouvait se former autant de groupes qu'il y aurait de minorités, en revanche, chacun de ces groupes gagnerait vraisemblablement en cohésion, puisque « chaque minorité ne pouvant être représentée qu'à la condition d'atteindre le quotient, ne pouvant l'atteindre qu'à la condition d'obtenir une stricte discipline, et ne pouvant observer cette stricte discipline qu'à la condition d'avoir arrêté un programme précis, les groupes se resserreraient et se refermeraient sans fissures ni bavures; et, comme il y a autant de petits groupes que de minorités, il y aurait autant de petits blocs que de groupes. Mais en face des minorités, et du fait qu'elles seraient, parce qu'il lui faudrait continuer à être la majorité et que pour l'être les mêmes obligations s'imposeraient à elle, la majorité elle-même deviendrait plus cohérente, plus compacte, et, si l'on peut ainsi parler la densité de l'opinion publique pour la majorité aussi bien que pour les minorités, en deviendrait plus forte » (1).

Concluons donc que l'objection repose sur une illusion d'optique. Reprocher à la représentation pro-

1 Cf. Ch. Benoist. *op. cit.*, p. 219.

proportionnelle d'entraîner l'émiettement des partis, et de s'opposer ainsi à la formation d'une majorité homogène, prétendre qu'elle est à l'entrée d'une voie au bout de laquelle se trouve l'anarchie, c'est, en réalité, prendre l'effet pour la cause. La même erreur consisterait à reprocher au baromètre le temps qu'il fait ; le baromètre ne fait pas le temps, il l'indique et le marque : de même, l'élection proportionnelle marque et reflète la situation du corps électoral, mais elle ne crée par cette situation.

Toute décision doit être prise à la majorité, ceci est un principe incontestable ; mais, pourquoi tenir le même raisonnement quand il s'agit de la délibération qui précède la décision ? V. Considérant signalait la confusion d'idée très funeste qui fait régler par le même principe le vote *représentatif* et le vote *délibératif* (1) ; la majorité est le principe nécessaire de la décision, mais la proportionnalité est celui d'une représentation vraie. C'est la formule de l'Association réformiste belge : « le pouvoir à la majorité réelle du pays, le contrôle aux minorités, une représentation exacte de tous les groupes sérieux du corps électoral. »

1. Cf., *op. cit.*

§ C). — Objections subsidiaires se greffant sur l'objection fondamentale.

a). — *La représentation proportionnelle et les partis inconstitutionnels.*

On reproche encore à la représentation proportionnelle de fortifier le parti inconstitutionnel, s'il existe, et de le créer, s'il n'existe pas.

Mais, nul n'a le droit d'accaparer une forme constitutionnelle donnée. Ne serait-il pas absolument contraire à la théorie du gouvernement représentatif, de prétendre exclure du Parlement les anticonstitutionnels, de leur refuser toute représentation, de leur refuser dans les Assemblées délibérantes la proportion de représentation à laquelle leur importance dans le pays leur donne droit ?

Peut-être le suffrage universel sera-t-il une cause de danger dans l'État, mais, une fois qu'on accorde le droit de suffrage à *tous* les citoyens, il importe essentiellement de permettre à tous les citoyens d'exprimer leurs opinions au Parlement.

b). — *La représentation proportionnelle et l'élection du pouvoir exécutif.*

Lorsqu'on demande la représentation proportionnelle, on demande que dans les corps représentatifs

les majorités factices produites par le système majoritaire fassent place à des majorités vraies. Nous avons déjà précisé les conditions de bonnes élections représentatives ; le principe s'applique à toutes les élections représentatives sans exception, mais l'application de ce même principe à des élections qui appellent des considérations d'une autre nature que celles qui concernent le choix des représentants, risque de devenir la source des plus graves erreurs.

Aussi suffit-il de réfléchir un peu sur les fonctions d'un gouvernement pour comprendre que son élection ne se concilie nullement avec le principe proportionnel. En effet, l'administration, qui est la fonction du gouvernement, exige de l'unité d'action. Ce n'est pas à dire que le gouvernement doive être absolument homogène et renfermer exclusivement des hommes d'un seul parti (1) mais, il faut que le gouvernement renferme une forte majorité, majorité indispensable pour une bonne action administrative, et que les représentants d'un autre parti soient « des hommes *compatibles*, c'est-à-dire des hommes qui, tout en ne partageant pas toutes les vues de leurs

1. « On peut même aujourd'hui rejeter comme idéal la soi-disant homogénéité du gouvernement collectif. Le véritable idéal, ici, c'est de le composer des meilleurs et des plus vertueux, et une présomption en ce sens est le moins acceptable, lorsqu'il ne comprend que des hommes du même parti. » Cf. Klöti, « *Die Proportionalwahl in der Schweiz, Geschichte, Darstellung und Kritik* », Berne, 1901, p. 219.

collègues, et les éclairant de leurs lumières, comprennent que le devoir du gouvernement est de gouverner dans le sens de la majorité à laquelle il doit son élection » (1).

D'autre part, le gouvernement doit remettre à ses membres la direction de divers départements, et chacun de ses membres doit être capable de diriger son département respectif : or, n'est-il pas à craindre qu'avec la représentation proportionnelle les électeurs ne désignent parfois des hommes plus ou moins aptes à gérer les services publics ? Auront-ils toujours en vue les nécessités de l'administration ?

Il est vrai que ces considérations ne concernent directement que les États démocratiques où le pouvoir exécutif est confié à un corps composé de plusieurs membres ; cependant, elles ont un objet indirect d'application lorsque le pouvoir exécutif appartient à un monarque ou à un président issu du suffrage populaire. Le dépositaire unique de ce pouvoir est, en effet, obligé de choisir des ministres auxquels incombe, sous sa direction et sa responsabilité, l'administration des diverses branches du service public ; or, tout en constituant un ministère d'accord avec la majorité du pays, il doit confier la direction de ces diverses branches à des titulaires qui soient bien qualifiés pour

1. Cf. E. Naville, *Revue politique et parlementaire*, 1897, Tome XII page 48.

remplir utilement les graves fonctions dont il les investit.

Bref, le principe proportionnel peut seul produire une représentation vraie du corps électoral ; mais, le principe majoritaire, appliqué si malheureusement au choix des représentants, est le seul qui puisse produire un gouvernement réalisant les conditions nécessaires à l'exercice de son pouvoir

c). — *Existe-t-il une incompatibilité naturelle entre la représentation proportionnelle et la dualité des Chambres ?*

Nous nous heurtons sur ce point à une objection d'un des maîtres du droit public français, M. Esmein.

La loi, avons-nous dit, doit être le résultat d'un compromis entre les partis, une œuvre transactionnelle entre les diverses tendances. Or, M. Esmein reconnaît que toute réforme doit être suffisamment mûrie pour s'accomplir utilement, mais, dit-il, « pour empêcher les réformes prématurées, les votes d'entraînement, les résolutions extrêmes qui dépassent le tempérament national, le gouvernement représentatif de droit commun a établi, comme précaution sage et suffisante, l'institution des deux Chambres. Vouloir la doubler, à ce point de vue, de la représentation proportionnelle, c'est faire d'un remède un

véritable poison ; c'est organiser le désordre et émasculer le pouvoir législatif(1). »

Mais, le gouvernement représentatif peut être compris et pratiqué de deux manières : sous sa forme classique, le gouvernement représentatif est conçu comme un système de gouvernement préférable au gouvernement direct de la nation par elle-même, le corps législatif est alors divisé en deux Chambres. Sous la seconde forme, la représentation n'est plus qu'un succédané du gouvernement direct, « qui lui-même intervient par moments comme correctif et comme complément... c'est le gouvernement *semi-représentatif* » (2). Les représentants du peuple forment alors une assemblée législative unique, parce que la loi est considérée comme la simple expression de la volonté nationale, que les députés ont pour mission de traduire, et que cette volonté, à un moment donné, ne saurait en même temps recevoir sur un même objet deux expressions contradictoires. Et précisément pour éviter le despotisme presque illimité d'une assemblée unique, le gouvernement semi-représentatif introduit des freins utiles et même nécessaires : parmi ses contrepoids naturels capables de contre-balancer la trop grande puissance de l'Assemblée

1. Cf. *op. cit.*, p. 247.

2. Cf. *Revue du droit public et de la science politique*, article précité, p. 24 et seq.

législative, il y a la représentation légale et proportionnelle des minorités.

Nous croyons cependant que la représentation proportionnelle se concilie aussi bien avec la dualité des Chambres qu'avec une Assemblée législative unique.

Remarquons d'abord qu'il ne s'agit nullement des autres pouvoirs, mais seulement du pouvoir législatif : nous demandons que les minorités soient représentées dans la seconde Chambre, mais il n'est pas question du pouvoir exécutif ; d'ailleurs, nous venons de répondre à cette objection que l'on nous opposait et qui est le résultat d'une confusion grave. De même, nous ne revenons pas sur la distinction fondamentale que nous avons établie entre la fonction politique ou gouvernementale et la fonction législative du Parlement : nous avons suffisamment démontré qu'une Assemblée élue sous le système proportionnaliste restera une Assemblée majoritaire, tandis que l'inverse est matériellement impossible ; la formation des lois ne sera pas plus pénible, et la majorité gouvernementale se retrouvera sur les questions purement politiques.

Il est vrai que l'on prétend justifier et compenser l'exclusion des minorités de la seconde Chambre par le caractère conservateur de la Chambre Haute ; mais, la garantie de la Chambre Haute ne nous paraît pas décisive. Sans doute dans une monarchie constitu-

tionnelle, comme la monarchie parlementaire anglaise ou dans une des monarchies allemandes, le Wurtemberg par exemple, la Chambre des Lords et la Chambre des Seigneurs sont des éléments de conservation ; mais, il n'en est pas ainsi dans une démocratie : la première Chambre ne constitue pas au même degré un élément modérateur (1) et par suite la majorité du pays, représentée *seule* dans la seconde Chambre, risquera de se laisser entraîner « à des réformes prématurées, à des votes d'entraînement et à des résolutions extrêmes dépassant le tempérament national ». Contre ces excès le contrôle des minorités nous apparaît comme la garantie la plus sûre. Mais, si les minorités ne peuvent que contrôler les décisions prises par la majorité, elles doivent, en revanche, prendre part aux délibérations qui précèdent les décisions, et les opinions et les tendances diverses ne pourront se manifester et s'exprimer qu'autant qu'elles seront *toutes* représentées proportionnellement à leur importance respective.

Sans doute « par l'imperfection inévitable de nos procédés électoraux, par le fractionnement du corps électoral en circonscriptions distinctes et peu étendues », tout parti qui n'est pas une quantité négli-

1. Aux élections sénatoriales du 3 janvier 1909, les socialistes ont gagné deux sièges (ils sont actuellement trois) et les conservateurs ont perdu bien des sièges dans leurs anciens fiefs électoraux.

geable, bien qu'il soit en minorité dans le pays entier aura la majorité dans quelques circonscriptions ; mais, cette représentation isolée et fortuite ne suffit pas à réaliser les principes du gouvernement représentatif : il faut que dans l'ensemble du pays toutes les minorités assez fortes obtiennent une part de représentation proportionnelle à leur importance numérique, et qu'aucunes d'elle ne soit sacrifiée.

On ne saurait répondre qu'il s'établisse une certaine compensation dans le temps, car l'expression exacte ou même moyenne de la volonté nationale ne doit pas être cherchée dans un rythme dont l'amplitude est déterminée par le hasard : l'alternance périodique de deux despotismes n'est pas la liberté, deux iniquités en sens contraire ne créent pas la justice.

§ D). — Objection tirée du peu de profit de l'innovation.

Avouons de suite que la réforme n'assurerait pas l'élection strictement et mathématiquement proportionnelle ; pareille chose est matériellement *impossible* ; il peut y avoir là un idéal vers lequel on tend mais qu'on atteint jamais. Mais, réduite à ses justes limites, la représentation proportionnelle rétablirait les deux grands principes de la forme d'Etat démocratique, à savoir, la participation de tous aux affaires publiques et le gouvernement par la vraie majorité nationale. « Notre but est d'assurer dans la

mesure du possible l'élection de *tous* les électeurs sans aucune distinction entre eux, d'obtenir par là même l'élection de la majorité des représentants par la majorité réelle des citoyens : le *pouvoir à la majorité réelle* du pays ne serait qu'une conséquence du système ; les principes de la démocratie renversés par le procédé électoral majoritaire recevraient enfin leur application. Les proportionnalistes n'ont jamais contesté le pouvoir à la majorité ; ils veulent même l'élection proportionnelle comme remède contre le gouvernement minoritaire auquel le procédé électoral majoritaire aboutit souvent.

« Représentation exclusive des majorités, gouvernement possible de la minorité : tel est le programme réalisé dans l'état actuel des choses.

« Représentation de tous, gouvernement de la majorité : tel est notre programme (1). » D'ailleurs, une représentation exclusive de la majorité, en supposant qu'elle ne conduise pas à l'arbitraire, supprime bien des discussions, indispensables pourtant à une bonne législation et à un bon gouvernement. La minorité représente l'objection et la réflexion, et, par le contrôle qu'elle exerce sur la majorité, elle constitue une garantie efficace en même temps qu'une cause de progrès.

1. Cf. Saripolos. *La démocratie et l'élection proportionnelle*, 1899.

Tome II, p. 153.

Remarquons, d'autre part, que les adversaires de la réforme lui adressent les objections de principe les plus opposées : par là même, elles se neutralisent et se détruisent. En effet, on ne saurait reprocher en même temps à la représentation proportionnelle d'accentuer les luttes électorales et l'esprit de parti, d'une part, et d'éteindre la vie publique, de l'autre ; pas plus qu'on ne saurait prétendre en même temps qu'il n'y aurait plus que des majorités trop faibles pour soutenir efficacement le gouvernement, — et que, par l'excès de leur stabilité, ces majorités pourraient présenter un péril pour la tranquillité publique.

Ce qu'il faut reconnaître, au contraire, c'est que tous les partis pouvant s'organiser suivant un programme net et précis, le corps électoral y trouvera son avantage : au lieu de généralités vagues et confuses, les partis lui présenteront des idées claires et capables de lui donner une orientation politique bien déterminée ; d'autre part, favorisant ainsi la constitution des partis avec un programme nettement défini, la représentation proportionnelle permettra à la majorité gouvernementale d'avoir plus de consistance et de stabilité, mais cette stabilité ne sera pas la stagnation complète car le Parlement reflétera toujours l'opinion publique et la suivra dans ses évolutions. Or, « ce qui fait la force des majorités parlementaires, c'est moins leur nombre que leur

consistance ; le système majoritaire donnera peut-être le nombre et encore est-ce une question de hasard, il ne donnera pas la consistance. Le système proportionnaliste ne donnera certainement pas un nombre factice, mais il donnera à la majorité toute la consistance et toute la solidité d'une institution issue de l'élection elle-même et d'un produit organique du suffrage universel, au lieu d'être le résultat d'une simple combinaison parlementaire (1). »

En somme, bien que la réforme ne soit pas une *panacée*, il faut du moins reconnaître, lorsque l'on compare le caractère des élections faites selon le principe proportionnel et des élections faites selon le principe majoritaire, que le système proportionnel est tout à la fois *juste*, puisqu'il maintient l'égalité des citoyens dans la représentation, *vrai*, puisqu'il réalise, autant que cela dépend de la loi, l'accord de la majorité du corps élu et de la majorité du corps électoral, et *pacifique*, puisque, aux luttes électorales toujours fertiles en conséquences funestes, il substitue une émulation salubre entre divers groupes, certains d'obtenir, dans la mesure où ils recruteront des adhérents, leur juste part du pouvoir législatif.

1. Cf. Saleilles, *loc. cit.*, p. 407.

§ E. — La représentation proportionnelle est-elle impraticable ?

Une telle affirmation serait le résultat de l'ignorance des faits. Les nombreux essais qui ont été déjà tentés soit en Europe soit en Amérique, et notamment les récentes expériences suisses et belges ne permettent plus de considérer la représentation proportionnelle comme une pure utopie.

En Belgique, peut-être plus encore qu'en Suisse, les résultats ont été un triomphe pour les proportionnalistes (1).

Grâce à sa forme fédérative, la Suisse est le pays par excellence des expériences politiques. D'ailleurs, si la représentation proportionnelle s'y est rapidement propagée, c'est que, dans certains cantons, les partis s'étaient entendus pour l'appliquer *en fait*, avant qu'elle fût introduite *en droit* ; dès 1889, M. Hagenbach-Bischoff procédait à de véritables exercices pratiques de représentation proportionnelle, et le succès de ces *expériences électorales* dirigées par l'éminent professeur de physique à Bâle contribua par une large part à préparer les esprits en faveur de la réforme. De plus, l'absence de gouvernement

1. Personne, en Belgique, ne proteste plus contre la représentation proportionnelle, mais ce dont un certain nombre de Belges, qui ne sont pas encore en majorité, sont mécontents, ce qu'ils songent à abolir, c'est le *vote plural*.

parlementaire en Suisse permet d'écarter, dans ce pays, la plus grave des objections: l'émiettement des partis et l'anarchie gouvernementale.

En Belgique, la raison profonde qui a fait adopter le système proportionnel c'est que le pays, dans son ensemble, répudiait le régime électoral antérieur, qui était le scrutin de liste avec système majoritaire mais appliqué à des circonscriptions anciennes qui élisaient un nombre de candidats très variable et disproportionné ; d'autre part l'influence de M. d'Hondt y a été prépondérante.

Ainsi s'écroule la dernière objection : la représentation proportionnelle n'est pas une utopie ; c'est, au contraire, l'expérience des maux produits par l'application du principe majoritaire qui a suscité la recherche d'un remède, et les adversaires de la réforme qui redoutaient ses complications inextricables sont obligés de s'incliner devant l'évidence des faits.

Voyons maintenant s'il s'est produit un mouvement analogue en Wurtemberg.

DEUXIÈME PARTIE

HISTOIRE DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EN WURTEMBERG

CHAPITRE PREMIER

Notions générales sur la formation du Wurtemberg et la Constitution de 1819

Le Wurtemberg est l'héritier historique de l'ancienne Souabe et se glorifie d'une tradition démocratique presque ininterrompue.

Il possédait des États (*Landstænde*) depuis une époque relativement ancienne, et le pacte de Tubingue, intervenu le 8 juillet 1514 entre le Duc et les États, avait fixé définitivement les droits et prérogatives de l'Assemblée des États en matière de finances. Mais les ducs de Wurtemberg ne respectèrent pas toujours cette charte, qui fut plusieurs fois suspendue de fait, notamment de 1759 à 1770. A cette dernière date, et sous la médiation du roi de Prusse, un compromis (*Erbvergleich*) rétablit la vieille constitution.

Dès le début du xix^e siècle, le Wurtemberg fut agité par des événements politiques qui entraînèrent la suppression des anciens États : c'est en 1806 que les derniers vestiges de ceux-ci disparurent, pour faire place au pouvoir le plus absolu du prince.

Frédéric I^{er} sut, en effet, tirer grand parti de la tourmente napoléonienne. Entré malgré les États dans la seconde coalition contre la France, il vit le Wurtemberg conquis par Moreau (1800), fit sa paix séparée avec la France (20 mai 1802) qui lui donna, en échange de Montbéliard, neuf villes libres, des fiefs ecclésiastiques (en tout 2.200 km. q, et 124.688 habitants), plus la dignité électorale. Le 5 octobre 1805, il s'alliait à Napoléon contre l'Autriche, ce qui lui valut, au traité de Presbourg (26 décembre 1805) le titre de roi et les possessions autrichiennes de la Haute-Souabe (121.857 habitants).

Quelques jours après (30 et 31 décembre 1805) le nouveau roi, se déclarant souverain absolu, annula l'ancienne constitution stipulée avec les États par le pacte de Tubingue (1514) et régita en autocrate son royaume unifié.

Puis, il accéda à la Confédération du Rhin, et s'agrandit de principautés médiatisées qui lui ajoutèrent encore 250.000 sujets ; fidèle allié de Napoléon, il gagna en 1809, aux traités de Vienne et de Compiègne les villes d'Ulm et de Mergentheim. Il avait plus que doublé le Wurtemberg, englobant ainsi dans le

territoire des villes précédemment bavaraises (notamment Ulm) ou autrichiennes, et d'anciens comtés ou des seigneuries indépendantes.

Le 2 novembre 1813, Frédéric se fit garantir au traité de Fulda par les alliés et l'Autriche l'intégrale conservation de ses possessions et de sa souveraineté, et, en retour, il joignit ses contingents à l'armée de Schwarzenberg.

Comme l'électeur de Bavière, l'électeur de Wurtemberg avait donc été créé roi par la protection de Napoléon I^{er}, et, à la chute de ce dernier, il allait devenir anti-napoléonien et anti-français dans le but d'être maintenu roi par le Congrès de Vienne (septembre 1814 à juin 1815) et de conserver son pays intact, tel qu'il s'était constitué au cours des premières années du xix^e siècle. Il fut en cela plus heureux que le roi de Saxe dont la fidélité plus longue à Napoléon fut châtiée par la perte de quelques parties de son territoire (1).

1. Actuellement, le Wurtemberg se divise en 4 cercles et en 63 bailliages dont l'un est la direction municipale de Stuttgart, à la tête de chaque bailliage se trouva un bailli (*Oberamtmann*), et, à Stuttgart, un directeur municipal (*Stadtdirektor*). A la tête de chaque cercle est un président de cercle assisté du nombre de conseillers et d'assesseurs nécessaires : les gouvernements de cercles constituent la liaison entre le pouvoir central et les bailliages. Nous verrons que les bailliages sont chargés, notamment, du contrôle de la légalité des opérations électorales dans les bailliages et villes.

Maintenu roi, Frédéric prétendit continuer le même gouvernement autocratique, et exercer une souveraineté aussi absolue. Au Congrès de Vienne, le représentant diplomatique du Wurtemberg fit une assez vive opposition à l'adoption de l'article 13 de l'acte de la Confédération où se trouvait écrite l'obligation pour les souverains confédérés d'organiser dans leurs États un régime constitutionnel. Frédéric n'adhéra même qu'après coup à l'acte fédératif. Mais, en présence du mouvement d'indépendance qui gagnait tout son peuple, il dut mettre fin à son absolutisme.

Le 11 janvier 1815, un manifeste annonçait la mise à l'étude d'une Constitution. Une Assemblée, composée pour partie de membres élus, pour partie de membres choisis par le roi, fut saisie le 15 mars suivant d'un projet gouvernemental qui ne devait s'appliquer qu'aux territoires nouvellement acquis par le Wurtemberg. Cette mesure restrictive allait créer un antagonisme plus profond encore entre le peuple et la couronne ; de graves dissidences allaient se manifester entre le gouvernement et l'Assemblée qui, elle,

D'après le recensement quinquennal de 1905, la population du Wurtemberg était de 2,302.179 habitants.

Villes principales : Stuttgart, 249.300 hab ; Ulm, 51.820 ; Heilbronn, 40.000 ; Reutlingen, 29.200 ; Esslingen, 28.000 ; Cannstatt, 27.000.

réclamait énergiquement le rétablissement de la Constitution de 1514 (1).

Ces dissidences persistèrent jusqu'à la mort de Frédéric I^{er}. De fait, les débats engagés n'aboutirent pas, et, à leur tour, les États proposèrent (septembre 1816) un projet de Constitution.

En 1817, le successeur de Frédéric, Guillaume I^{er} fit présenter un troisième projet, puis, la même année, il prononça la dissolution de l'Assemblée des États et s'adressa aux Assemblées de district (*Amtsversammlungen*) et aux conseils municipaux (*Magistrate*). Cet essai échoua également. Une nouvelle Assemblée des États fut convoquée à Ludwigsbourg le 13 juillet 1819, et elle vota un projet rédigé en commun avec des commissaires royaux.

Cette constitution fut solennellement signée par le roi le 25 septembre 1819 et promulguée le 27 septembre dans le journal du gouvernement (*Regierungsblatt*, p. 633).

Il est intéressant de signaler que la Bavière a également obtenu une Constitution à la même époque. Mais, tandis que la Constitution bavaroise du 26 mai 1818 était une charte *octroyée* par le prince, comme la charte française de 1814, la Constitution wurtembergeoise de 1819 s'analysait en un véritable *contrat*

1. Cf. Königsberger, « *Württembergische Verfassungsarkunde* », p. 1 et seq.

où l'activité du prince s'était réduite à souscrire à des clauses rédigées par d'autres. Le régime du contrat que le Wurtemberg instituait ainsi dès 1819, fut aussi le principe de la charte française de 1830, et la plupart des États allemands adoptèrent, après 1830, le même acte contractuel.

Ce qui caractérise la Constitution wurtembergeoise, c'est son extrême complexité ; les questions religieuses et certaines questions administratives y sont réglementées en même temps que les questions purement constitutionnelles.

D'autre part, il faut reconnaître que Guillaume I^{er} faisait des concessions aux tendances libérales de ses sujets ; cependant, la Constitution porte les traces de l'antagonisme que nous avons révélé entre la couronne et le peuple. Sans doute, la seconde Chambre est, en partie, une assemblée populaire (1), mais elle comprend aussi des éléments hétérogènes qui seraient mieux placés dans une Chambre Haute ; quant à la Chambre Haute, le peuple n'y est représenté par aucun membre. En somme, c'est l'élément privilégié qui a la prépondérance dans le Parlement.

Jusqu'en 1848, le texte de la Constitution ne reçut que fort peu de modifications. A la suite de la loi du 28 décembre 1848, concernant les droits fondamen-

1. D'après la Constitution de 1819, le droit de vote appartenait seulement aux citoyens les plus imposés, dans la proportion de 1 sur 7.

taux du peuple allemand et votée par l'Assemblée nationale de Francfort, une assemblée de représentants du peuple wurtembergeois fut convoquée, et elle vota le 1^{er} juillet 1849 une loi importante qui remplaçait les deux Chambres du royaume par une Assemblée Constituante unique, chargée de procéder à une revision générale de la Constitution. Trois assemblées furent successivement élues et dissoutes, jusqu'à ce qu'une ordonnance royale, rendue le 6 novembre 1850 en conformité du paragraphe 89 de la Constitution de 1819 (1) abrogeât la loi du 1^{er} juillet 1849 et rétablît la dualité des Chambres (2).

Ce n'est que sept mois après, le 13 juin 1851, que les anciennes Chambres reprirent leurs séances ; le gouvernement leur soumit un projet de revision sur lequel elles délibérèrent, mais qui fut retiré le 17 avril 1852, sous prétexte de défaut d'entente entre les deux Assemblées.

Depuis cette époque, la Constitution de 1819 a reçu de nombreuses modifications (3). Les unes sont étran-

1. Paragraphe 89 : « Le roi a le droit de rendre des ordonnances sans le concours des États et de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution et le maintien des lois ; dans les cas urgents, il a le droit de prendre seul les mesures indispensables au salut de l'État » (Ce sont les « ordonnances de détresse », *die Nothverordnungen*).

2. La situation juridique créée par cette ordonnance royale, et notamment le maintien du système de deux Chambres, est devenue constitutionnelle par droit de coutume.

3. Cf. *Kienigshberger, op. cit.*, p. 59.

gères au point de vue spécial qui nous intéresse : ainsi, la loi du 1^{er} juillet 1876 concerne l'organisation du conseil des Ministres et celle du 20 décembre 1888 est relative à l'expropriation des immeubles et des droits réels. Les autres, au contraire, concernent toutes le Parlement, c'est-à-dire les États, et ont modifié certaines dispositions et certains articles du chapitre IX (*Landstænde*) ; ces diverses réformes sont intervenues successivement en 1861 (loi du 31 décembre), en 1868 (loi du 26 mars), en 1874 (loi du 23 juin) et en 1882 (loi du 16 juin). La plus importante et la plus intéressante de toutes est la loi du 16 juillet 1906 : c'est l'objet de notre étude.

Il faut enfin mentionner l'abrogation implicite de plusieurs dispositions de la Constitution wurtembergeoise par l'article 2 de la Constitution de l'Empire allemand du 16 avril 1871. Cette dernière restreint, d'autre part, le pouvoir de législation des divers États allemands, en subordonnant leur droit particulier au droit général de l'Empire.

Malgré ces modifications successives, la Constitution de 1819 n'a pas varié dans sa teneur générale ; elle a seulement subi dans ses détails un certain nombre d'épurations qui marquent nettement les progrès des idées démocratiques sur la vieille conception autocratique de Frédéric I^{er}.

C'est un important monument qui ne comprend pas moins de 205 articles, et qui traite tour à tour :

du royaume et du territoire (chapitre I); — du roi, de la régence et de la succession au trône (chap. II); — des droits généraux des citoyens (chap. III); — des autorités publiques (1) (chap. IV); — des communes et bailliages (chap. V); — des rapports des Églises avec l'État (chap. VI); — de l'exercice de la puissance souveraine (chap. VII); — des finances (chap. VIII); — des États (chap. IX); et enfin de la Cour d'État (*Staatsgerichtshof*) (chap. X).

Seul le chapitre IX (art. 124 à 195) rentre directement dans le cadre de notre étude; il détermine la composition du Parlement, fixe les conditions d'électorat et d'éligibilité, et règle les rapports du Monarque et des Chambres. Les modifications qu'il a subies depuis 1861 jusqu'à 1906 sont les plus significatives de toutes; ce sont celles qui reflètent le mieux l'évolution politique du Wurtemberg.

Nous savons que Guillaume I^{er} avait créé deux Chambres, l'une composée exclusivement de membres privilégiés soit par leur naissance et leur fortune soit par leur situation et leur valeur personnelle, l'autre issue du suffrage restreint, et en partie seulement, puisqu'un quart de ses membres étaient de

1. Les dispositions générales de ce chapitre IV renferment une sorte de statut des fonctionnaires (art. 44): « Personne ne peut être investi d'une fonction publique sans avoir été légalement examiné et reconnu capable d'exercer cette fonction; à capacité égale, les indigènes doivent être préférés aux étrangers. »

véritables privilégiés. Sous cette forme primitive, les Chambres ne constituaient donc pas un Parlement au sens constitutionnel moderne, mais plutôt des Assemblées de castes. L'activité parlementaire était d'autant plus réduite que le vote du budget est triennal en Wurtemberg (1) et que pendant les longues périodes où les États ne siègent pas, ils sont remplacés par un *Comité permanent* chargé d'assurer « la continuité de direction des affaires soumises à la représentation du pays » (2).

En outre, la répartition des circonscriptions électorales était très défectueuse : ainsi, Stuttgart n'avait qu'un député, et, par suite, les villes beaucoup moins importantes et les plus petits bailliages étaient autant représentés que la ville principale du royaume.

Quant aux conditions d'électorat et d'éligibilité,

1. Ces dispositions sont encore en vigueur aujourd'hui, mais leur application est beaucoup plus large.

2. Le Comité permanent doit, à l'expiration des années financières qui prennent fin dans l'intervalle des sessions, vérifier si l'emploi des impôts perçus dans l'année écoulée est légal et conforme aux comptes, et fixer le budget de l'année suivante avec le concours du ministre des Finances, en se conformant à l'article 110. « La demande du consentement des États pour une nouvelle taxe doit toujours être précédée d'un exposé exact de la nécessité et de l'utilité des dépenses qui l'engagent, de l'emploi des recettes antérieures de l'État et de l'insuffisance des revenus domaniaux (*Kammereinkünfte*). »

Ce Comité a également la surveillance de l'administration de la caisse de la Dette publique. Ajoutons qu'il est aussi chargé de la validation des députés.

elles étaient confondues dans une même disposition.

L'évolution qui s'est accomplie en Wurtemberg depuis la seconde moitié du xix^e siècle a fait disparaître ces diverses anomalies et corrigé le caractère exclusivement aristocratique de la Constitution de 1819: nous allons l'envisager à ce triple point de vue.

CHAPITRE II

La Constitution révisée

En ce qui concerne la députation de Stuttgart, l'unique représentant de la ville signalait, dès 1841-1843, l'anomalie de cette unité et demandait pour la ville un deuxième siège. En 1882, la même proposition fut faite par le député *Lautenschlager*, mais sans plus de succès. En 1897, un projet constitutionnel accordait à Stuttgart trois sièges répartis dans trois circonscriptions : il ne fut pas davantage adopté (Nous verrons plus loin que Stuttgart élit aujourd'hui six députés depuis la revision constitutionnelle du 16 juillet 1906).

Les conditions d'électorat et d'éligibilité, confondues dans une même réglementation en 1819, furent heureusement séparées en 1861 et 1868. Avant cette date, l'exercice du droit électoral et l'admission aux États se trouvaient soumis aux mêmes conditions ; l'article 142) relatif à l'électorat renvoyait simplement au dispositif de l'article 135) qui concernait l'éligibilité, et la seule différence entre les deux articles avait trait

aux conditions d'âge : pour être électeur, il suffisait d'être majeur, c'est-à-dire d'avoir atteint la vingt-cinquième année, tandis que l'âge de trente ans révolus était exigé pour être membre de la seconde Chambre ; quant aux princes de la maison royale et aux autres membres héréditaires, ils entraient à la première Chambre dès qu'ils avaient atteint l'âge de leur majorité, et cet âge était fixé, pour les premiers, par le statut de famille, et pour les seconds, par le droit commun (18 ans pour le prince héritier, 21 ans pour les autres princes et membres héréditaires).

Mais, à part cette différence, il fallait, dans les deux cas : 1° Appartenir à l'une des trois confessions chrétiennes ;

2° N'être point impliqué dans une instruction criminelle, n'avoir point été destitué d'un emploi public par sentence judiciaire, n'avoir point été condamné à la détention dans une forteresse avec la peine des travaux forcés ou autre peine analogue, à la détention dans une maison de force, ou enfin n'avoir pas été mis simplement hors d'instance à la suite d'une inculpation criminelle (1) :

3° N'être point impliqué dans une procédure de faillite ; cette incapacité persistait après la clôture de

1. Cette mise hors d'instance a disparu de la législation. Le Code pénal allemand et la loi d'Empire sur les faillites servent aujourd'hui de base pour l'interprétation des termes employés par l'article 135 (al. 2 et 3).

la faillite, lorsqu'il y avait condamnation pour cause de désordre dans les affaires. Toutefois, les membres héréditaires de la première Chambre ne pouvaient être privés de leur vote par décision d'une commission de dettes (*Debit-commission*), lorsqu'il leur restait intacte une valeur d'au moins 2.000 florins (1).

En 1868, la loi constitutionnelle du 26 mars introduit le suffrage universel; les députés des villes et des bailliages sont élus *directement* par les *citoyens wurtembergeois* qui ont leur domicile ou leur résidence *fixe* dans la circonscription électorale. Les cas d'exclusion sont alors prévus par un nouvel article 142) distinct de l'article 135 (de 1819).

Dès lors, sont privées de l'exercice du droit électoral :

1° Les personnes en tutelle ou qui n'ont pas accompli leur vingt-cinquième année ;

2° Les personnes en état de déconfiture judiciaire, pendant la durée de la procédure ;

3° Les personnes contre lesquelles est pendante une information pour crime entraînant perte des droits civils et honorifiques, ou qu'une condamnation passée en force de chose jugée a privées de l'exercice de leurs droits civils, à moins qu'elles n'aient

1. Cette disposition est aujourd'hui sans application, depuis la suppression de la Commission de dettes.

été relevées postérieurement de cette déchéance (1).

4° Les personnes qui, abstraction faite du cas d'infortune extraordinaire, reçoivent des secours publics ou en ont reçu dans l'année financière qui a précédé les élections, sans les avoir remboursés à cette date.

Ces divers cas d'exclusion sont également prévus et mentionnés en 1906; le législateur se borne à conserver intégralement le texte de 1868, il ajoute seulement qu'il est nécessaire, pour l'exercice du droit de vote, d'être du sexe masculin, de posséder la nationalité wurtembergeoise, et il joint aux cas d'exclusion l'état d'aliénation mentale.

Quant aux conditions d'éligibilité, elles sont fixées par un nouvel article 133), qui se complète par les articles 134) et 142). D'après la combinaison de ces trois articles il faut, pour être membre du Parlement:

1° Être majeur (18 et 21 ans pour les princes, 25 ans pour les autres membres de la seconde Chambre);

2° Être du sexe masculin;

3° Posséder la nationalité wurtembergeoise;

4° Être domicilié dans le royaume du Wurtemberg (ou du moins dans l'Empire allemand, en ce qui concerne les princes de la première Chambre);

5° Ne pas être en tutelle, ni en état d'aliénation mentale, ni en état de faillite, et n'avoir ni perdu ses

1. Pour l'interprétation des al. 2) et 3), il faut se reporter aujourd'hui au Code pénal allemand et à la loi d'Empire sur les faillites.

droits civils ni reçu des secours de l'assistance publique.

Il nous reste à préciser un dernier point : c'est l'étude des modifications qui ont été introduites dans la composition des États Wurtembergeois.

Avant la revision constitutionnelle du 16 juillet 1906, la première Chambre (*Herrenhaus*) se composait :

1° Des princes de la famille royale :

2° Des chefs des familles de princes et de comtes, et des représentants de communautés seigneuriales (*Standesherrliche Gemeinschaften*) aux possessions desquels était autrefois attachée une voix dans la diète de l'Empire ou dans la diète de cercle ;

3° Des membres héréditaires ou à vie nommés par le roi (1).

Depuis 1906, la première Chambre se compose :

1° Des princes (majeurs) de la maison royale (actuellement 4) ;

2° Des chefs des familles princières ou comtales (actuellement 17) aux possessions desquels était jadis attachée une voix à l'assemblée de l'Empire ou du district (*Reichs : oder Kreistagsstimme*), ainsi que des

1. Le roi ne pouvait nommer à titre héréditaire que des membres de la noblesse d'État (*Standesherrlichen*) ou de la noblesse équestre (*Ritterschaftlichen*) qui justifiaient d'une propriété dans le royaume transmissible d'aîné en aîné par substitution fidéicommissaire et produisant un revenu de 6.000 florins, net de tous intérêts de dettes hypothécaires.

chefs des familles comtales de *Rechberg* et de *Neipperg*, tant qu'elles seront en possession de leurs propriétés foncières dans le royaume, propriétés qui sont grevées d'un fidéicommis et héréditaires par ordre de primogéniture ;

3° D'au plus 6 membre nommés à vie par le roi ;

4° De 8 membres de la noblesse chevalière (*Ritterschaftlicher Adel*) ;

5° Du président du Consistoire évangélique, du président du Synode national évangélique (ou d'un suppléant de ce dernier), et de deux surintendants évangéliques généraux ; en outre, d'un représentant de l'ordinaire épiscopal (de l'Évêque du royaume et du chapitre de la Cathédrale), et d'un membre élu par les doyens catholiques dans leur sein ;

6° D'un représentant de l'Université de Tubingue, et d'un représentant de l'École supérieure technique de Stuttgart ;

7° De deux représentants du commerce et de l'industrie, deux représentants de l'agriculture et un représentant des métiers.

Les huit membres de la noblesse chevalière sont élus par leurs pairs, à Stuttgart ; le bureau comprend un président et deux assesseurs choisis par les électeurs de la catégorie.

Les deux surintendants évangéliques généraux sont élus par tous les surintendants évangéliques revêtus de la même fonction et de la même dignité ; le repré-

sentant de l'ordinaire épiscopal est élu par cet ordinaire, composé, comme on le sait, de l'Évêque du royaume et du chapitre de la Cathédrale.

Les représentants universitaires (Université de Tübingue et École de Stuttgart) sont élus par le Sénat académique de chacune de ces institutions.

Quant aux représentants du commerce et de l'industrie, de l'agriculture et des métiers, ils sont nommés par le roi sur présentation, par les corporations intéressées (chambres de commerce, d'agriculture, etc.), de listes contenant le double des membres à nommer.

En somme, la Chambre Haute reste la même Assemblée privilégiée ; le nombre de ses membres s'est seulement accru, et le peuple n'y est représenté que par l'élément professionnel.

Le point capital de la réforme concerne la composition de la seconde Chambre.

Avant la revision constitutionnelle du 16 juillet 1906, la seconde Chambre (*Abgeordneten-kammer*) se composait :

1° De 13 membres de la noblesse équestre, choisis par elle dans son sein (1) ;

1. Ces 13 membres étaient choisis parmi les membres des familles de cet ordre, par les propriétaires ou co-propriétaires de biens nobles des quatre cercles du royaume, dans les villes de cercle, sous la direction du président de la régence de cercle, assisté de deux membres de la noblesse équestre.

2° De 6 surintendants généraux de l'Église protestante;

3° De l'évêque, d'un membre choisi dans son sein par le chapitre métropolitain, et du doyen des ecclésiastiques de la confession catholique;

4° Du chancelier de l'Université;

5° d'un député élu par chacune des villes de Stuttgart, Tubingue, Ludwigsbourg, Ellwangen, Ulm, Heilbronn et Reutlingen;

6° D'un député élu par chaque bailliage (1);

Actuellement, elle se compose :

1° D'un député par district de bailliage (*Oberamtsbezirk*);

2° D'un député élu par chacune des villes de Tubingue, Ludwigsbourg, Ellwangen, Ulm, Heilbronn et Reutlingen;

3° De 6 députés élus par la ville de Stuttgart;

4° De 17 députés pour deux circonscriptions électorales (*Landeswahlkreise*), dont la première comprend le cercle du Neckar et le cercle de Jagst et élit

1. Le nombre des bailliages étant de 63, la seconde Chambre se composait de 93 membres (63 + 7 + 23). Depuis 1868, les députés des villes et bailliages étaient élus directement par les citoyens wurtembergeois qui avaient un domicile ou une résidence fixe dans la circonscription électorale et qui ne se trouvaient pas dans un des cas d'exclusion prévus par l'article 142, tandis que d'après le texte de 1819, nous l'avons dit, les droits d'électeurs n'appartenaient qu'aux plus imposés des citoyens wurtembergeois dans la proportion de 1 sur 7. Nous savons que la loi de 1906 a maintenu la disposition de 1868.

9 députés, et dont la deuxième comprend le cercle de la Forêt-Noire et le cercle du Danube, et élit 8 députés (1).

Un changement dans la répartition des cercles du royaume fait l'objet d'une loi ordinaire.

Les élections des députés des bailliages et des six bonnes villes ont lieu au scrutin uninominal avec système majoritaire (suffrage universel, direct et secret) : est considéré comme élu au premier tour de scrutin, le candidat sur lequel se sont réunis plus de la moitié des suffrages valablement émis ; si cette majorité n'est pas atteinte, il y a lieu d'ordonner un second tour de scrutin dans lequel décidera la majorité relative, et, en cas d'égalité des voix, *le sort* (2).

1. En somme, les 23 privilégiés n'ont été remplacés que par 22 membres puisque Stuttgart avait déjà un représentant. Par suite, la seconde Chambre ne renferme plus que 92 membres ($63 + 6 + 23$).

2. Jusqu'en 1868, les élections étaient définitives dès le premier tour, même avec une simple majorité relative. La loi constitutionnelle du 26 mars 1868 a introduit le principe du ballottage, mais ce ballottage consistait à ne permettre le second tour que pour les deux candidats les plus favorisés au premier tour. En 1897, dans son projet le gouvernement proposa de réintroduire l'ancien système de simple majorité relative, comme étant un système répondant à la tradition wurtembergeoise et permettant d'éviter une seconde agitation électorale aussi bien que les coalitions entre partis extrêmes inhérentes au système quand deux candidats seulement se trouvent en présence. Au cours des débats le député *Haussmann* proposa le système actuel, analogue au système français (celui de la Hollande et du Portugal), c'est-à-dire, permettant à tous les candidats de se représenter au

Comment sont élus les autres membres de la Chambre des députés, c'est-à-dire les 6 représentants de Stuttgart et les 17 députés des cercles ?

Cette question se confond avec l'histoire de la représentation proportionnelle en Wurtemberg.

second tour, et permettant même à de nouveaux candidats de se présenter, c'est ce que les Allemands appellent le *Romanische Wahlverfahren*.

CHAPITRE III

L'Introduction de la Représentation proportionnelle

En procédant à une revision constitutionnelle, le Wurtemberg devait par là même procéder à une réforme électorale.

En effet, les modifications importantes que subissait la composition de la seconde Chambre, rendaient nécessaire un nouveau mode de scrutin.

Les représentants nouveaux que l'on substituait ainsi à des membres privilégiés, devaient-ils être élus comme les représentants des bailliages et des villes? Dès lors, allait-on créer des circonscriptions nouvelles?

En 1819, on s'était basé, pour la répartition des députés entre les diverses circonscriptions, sur les privilèges accordés depuis 1514 aux parties anciennes du Wurtemberg, c'est-à-dire aux parties qui constituaient le territoire de l'ancien duché; puis, par analogie, le droit d'élire avait été étendu aux nouvelles acquisitions territoriales, au lieu de rester le privilège exclusif des bonnes villes.

Ulm, précédemment ville bavaroise, obtenait une part de représentation aussi importante que les six autres bonnes villes wurtembergeoises ; aucune différence n'existait non plus entre les bailliages des pays nouveaux et les anciens bailliages. Les 70 représentants issus du suffrage restreint en 1819, et, depuis 1868, du suffrage universel, étaient donc élus par l'ensemble du royaume.

Or, en répartissant à son tour dans l'ensemble du pays les représentants nouveaux qui remplaçaient en 1906 les membres privilégiés de la seconde Chambre, la représentation proportionnelle respectait les situations acquises. C'était également le moyen d'arriver à un compromis entre la couronne et le peuple. Stuttgart obtenait ainsi une représentation plus adéquate à son importance et au chiffre de sa population : elle obtenait six députés ; d'autre part, la couronne qui voyait disparaître de la seconde Chambre vingt-trois privilégiés entièrement dévoués à la cause du royaume et perdait par là même l'appui certain d'un quart des membres de l'assemblée, ne craignait point cependant de voir s'affaiblir trop sensiblement la majorité gouvernementale au profit des partis d'opposition, puisque cinq seulement des nouveaux représentants grossissaient la députation de Stuttgart, et que les dix-sept autres, étant élus par les quatre cercles du royaume, permettaient à toutes les opinions de s'exprimer, sans assurer la supré-

matie d'un parti redoutable pour le gouvernement.

De la sorte, on maintenait l'équilibre nécessaire entre tous les partis dans un pays des plus disparates : chacun pouvait suivre son développement régulier, et normal, sans empiéter sur le domaine de ses adversaires.

Pourtant, la réforme ne fut pas parfaite. Malgré les avantages incontestables qu'elle offrait, la représentation proportionnelle ne fut introduite que d'une façon restreinte ; on s'arrêta aux vingt-trois représentants, que la revision constitutionnelle attribuait à la seconde Chambre en remplacement des privilégiés, de manière à éviter une démocratisation trop complète de l'Assemblée.

Peut-être y eut-il aussi dans l'esprit des Wurtembergeois l'arrière-pensée de tenter une expérience, comme les Suisses, et les Belges, notamment, qui venaient de réaliser, en 1904, une nouvelle application du système proportionnaliste et d'en obtenir des résultats satisfaisants.

Enfin, il est très probable que la principale préoccupation du gouvernement fut de lutter contre les partis de gauche, car, si la *Sozialdemokratie* (parti socialiste) ne déborde pas le Wurtemberg, elle y est à peu près aussi forte que le *Volkspartei* (radicaux) dans la plupart des régions, et elle fait alliance avec lui. D'ailleurs, l'adoption du système des *listes associées* ne traduit pas d'autre intention que celle de

permettre aux partis de droite d'opposer un front solide à cette alliance des partis de gauche.

Ainsi, la représentation proportionnelle apparaissait, en 1906, comme un procédé efficace pour empêcher l'écrasement des minorités intelligentes par les majorités numériques, et comme un contrepoids à la trop grande puissance de la foule.

Telles sont les raisons locales qui expliquent la préférence des Wurtembergeois pour le nouveau mode de scrutin qu'ils appliquent à l'élection des nouveaux membres de leur seconde Chambre.

En outre, dans l'Allemagne du Sud, le terrain est beaucoup plus favorable que dans l'Allemagne du Nord à l'extension du suffrage et à la démocratisation des Assemblées.

En Bavière, pays presque entièrement catholique, les électeurs forment une masse compacte dans les mains du clergé ; à Bade, la population s'est toujours montrée libérale ; quant au Wurtemberg, nous savons qu'il ne pratiqua l'absolutisme que peu de temps, et, si l'élément socialiste ne s'y présente pas encore sous un jour redoutable, il n'en acquiert pas moins une réelle importance.

Dans l'Allemagne du Nord et du Centre, au contraire, l'aristocratie de naissance et d'argent s'efforce de restreindre le plus possible le rôle du peuple et de ses représentants. S'il est vrai de dire que la Saxe, pays d'industrie intense, renferme une masse

ouvrière considérable, et qu'en Prusse, les provinces industrielles de Westphalie et de Silésie constituent un véritable foyer du socialisme, tout en comprenant un grand nombre de catholiques ; en revanche, il faut ajouter que dans tous les pays de la vieille monarchie prussienne (Prusse orientale, Prusse occidentale, Poméranie, Brandebourg) les agrariens prédominent et ce sont eux en réalité qui détiennent le gouvernement conservateur de Prusse ; dans les deux Mecklembourg, leur situation est peut-être encore plus considérable qu'en Prusse ; quant aux trois républiques allemandes (Brême, Lübeck et Hambourg) elles pratiquent un régime de ploutocratie.

En résumé, nous connaissons les raisons spéciales qui militaient en faveur de l'introduction de la représentation proportionnelle en Wurtemberg ; et, d'autre part, les considérations générales que nous venons d'esquisser sur la situation respective des principaux États de l'Allemagne au point de vue politique, démontrent que le Wurtemberg était préparé, plus que tout autre État, pour faire le premier essai d'une réforme essentiellement démocratique.

Actuellement, les six députés de la ville de Stuttgart, et les dix-sept députés des deux circonscriptions électorales (*Landeswahlkreise*), comprenant chacune deux cercles du royaume, sont donc élus en un tour de scrutin suivant le principe du scrutin de liste et de la représentation proportionnelle.

Sans doute, la réforme n'est qu'incomplète ; l'expérience est limitée, mais elle constitue une grande innovation, dans une monarchie de l'empire allemand, et, de plus, le système adopté est extrêmement intéressant à étudier parce qu'il se présente comme une combinaison du système suisse (Hagenbach-Bischoff) et du procédé belge (d'Hondt).

La législation allemande est des plus minutieuses ; non seulement elle contient de nombreux détails sur le mécanisme des nouvelles élections au Landtag, mais elle comporte encore des dispositions d'exécution de la loi électorale, des exemples de répartition des sièges, et des modèles de procès-verbaux dressés par l'administration elle-même.

Nous savons maintenant dans quel esprit fut conçue la réforme wurtembergeoise. Avant d'analyser la loi du 16 juillet 1906 et d'en apprécier les effets et les résultats, il importe de tracer les différentes phases de l'évolution qui s'est accomplie en Wurtemberg pendant plus d'un demi-siècle ; il s'agit, en d'autres termes, de rechercher comment l'idée d'une réforme proportionnaliste, d'abord restreinte à quelques novateurs isolés, s'est transformée en courant d'opinion qui a fini par emporter tous les obstacles.

CHAPITRE IV

L'élaboration de la législation actuelle

Dès 1848, la seconde Chambre avait demandé à plusieurs reprises une revision de la Constitution, notamment du chapitre IX, et de la composition du Parlement (*Stænde*). On voulait, avant tout, transformer la seconde Chambre en une Chambre purement populaire, c'est-à-dire, supprimer les 23 membres privilégiés qu'elle renfermait depuis 1819, et remplacer ces éléments hétérogènes par de nouveaux représentants, élus comme les autres représentants des villes et des bailliages. Mais, pendant longtemps toutes ces tentatives de réformes restèrent absolument vaines.

Il y a quarante ans déjà, lors du dépôt du projet de loi constitutionnelle du 28 février 1867, le gouvernement, dans son exposé des motifs, faisait mention de la représentation proportionnelle. « La question d'établir si, par la suite, le résultat de l'élection sera fixé encore d'après les majorités du district, ou bien d'une façon plus adéquate au but, d'après les

majorités du pays (en se référant dans ce dernier cas aux principes exposés dans la doctrine par Thomas Hare et Stuart Mill), a été résolue en conservant l'organisation actuelle d'élection par circonscriptions ; cette décision a été prise en considérant que la question doit faire, en doctrine, l'objet d'études plus complètes, avant que ses principes puissent être introduits dans la vie pratique (1). »

Par la suite, le problème de la représentation proportionnelle fut plusieurs fois discuté à la Chambre des députés à propos du projet de loi constitutionnelle des 29 mai-2 juin 1894. Le Landtag nouvellement élu en 1895, décida d'incorporer les phrases suivantes dans sa réponse au discours du trône (9 mars 1895) :

« Une revision de la Constitution s'impose à notre époque. Nous considérons comme principe fondamental, approprié pour la composition de la Chambre des députés, la suppression des privilèges de naissance et de fonction, et le remplacement des membres éliminés en conséquence de cette suppression, par des députés qui seraient élus dans des circonscriptions de grande étendue par le suffrage universel, égal, direct et secret.

« Nous n'avons aucune opposition de principe à formuler contre la proposition de faire nommer ces

1. Cf. Scholl, « *Landtagswahlgesetz* », p. 21.

députés par des élections proportionnelles, afin de protéger les minorités (1). »

Remarquons dès maintenant qu'au cours des débats qui suivirent, il fut expressément déclaré à plusieurs reprises, soit par le gouvernement soit par la majorité des États, qu'il n'était ni projeté ni même réalisable de supprimer les élections uninominales des bailliages et des villes pour les remplacer par des élections à représentation proportionnelle.

En décembre 1896, le Ministère transmit aux représentants des groupes de la Chambre des députés un exposé des dispositions essentielles de la procédure d'une élection à représentation proportionnelle ; lorsque les groupes eurent pris position à l'égard de cet exposé, le Ministère déposa simultanément, le 29 juin 1897, un projet de loi pour la revision du chapitre IX de la Constitution, un projet de loi pour la réforme de la loi électorale du Landtag, et enfin un troisième projet de loi concernant l'élection des députés des cercles.

D'après le paragraphe 133 (alinéa 3^o) du projet de revision constitutionnelle, les 23 privilégiés supprimés de la seconde Chambre devaient être remplacés par 21 députés élus dans les quatre cercles d'après les principes du scrutin de liste et de la représentation proportionnelle : la ville de Stuttgart, nous

1. *Id., op. cit.*, p. 21 et 22.

l'avons déjà dit, devait avoir 3 députés, pour l'élection desquels on avait prévu la division de la ville en trois sections électorales. Partant de là, le projet reconnaissait qu'il y avait, en chiffres ronds, un député pour 100.000 habitants, soit 7 pour le cercle du Neckar, 5 pour le cercle de la Forêt-Noire, 5 pour le cercle du Danube, et 4 pour le cercle de Jagst. L'exposé des motifs admettait qu'il eût été plus conforme aux exigences de la représentation proportionnelle de faire élire les 21 députés dans une élection comprenant tout le pays comme circonscription, c'est-à-dire comme collège unique ; mais, il justifiait la répartition de ces députés entre les quatre cercles, par la possibilité de maintenir dans une certaine mesure les rapports personnels entre les représentants et leurs circonscriptions, en même temps que de mieux faire comprendre et accepter le nouveau mode d'élection par les électeurs.

En ce qui concerne les députés des cercles, le contenu essentiel du projet de loi était le suivant : l'élection devait avoir lieu au plus tôt vingt jours après la date des élections générales, en adoptant les mêmes listes électorales et les mêmes sections de vote.

Pour la direction des opérations électorales, des commissions devaient être formées aux chefs-lieux administratifs des cercles et se composer de fonctionnaires des dits cercles.

L'élection avait pour condition préalable une pro-

position des candidats, faite en temps voulu. Les propositions à remettre aux commissions de cercles, et qui au besoin devaient être vérifiées et définitivement arrêtées après entente entre les commissions et un représentant des proposants, pouvaient contenir plus de candidats qu'il n'y en avait à élire dans chaque cercle, soit, jusqu'à dix pour le cercle du Neckar, jusqu'à huit dans les cercles du Danube et de la Forêt-Noire, et jusqu'à sept dans le cercle de Jagst. Chaque proposition d'élection (1) devait être signée par cinquante personnes au moins, ayant la qualité d'électeurs, et être pourvue d'une marque distinctive. Un droit de vingt marks devait être acquitté pour chaque candidat proposé.

Lors du vote, l'électeur devait se prononcer pour l'une quelconque des propositions et mettre dans l'urne, sans le modifier, un bulletin en conséquence, mais il devait être autorisé à donner, dans les limites de la proposition, la préférence à un candidat.

Le projet se décidait ainsi pour le système des listes liées (*Gebundene Listen*). Les bulletins de vote répondant aux propositions d'élection devaient être établis (*hergestellt*) et délivrés (*ausgegeben*) par l'administration (*vom Amtswegen*).

1. Cette expression est synonyme de « liste », mais nous préférons l'employer plutôt que le mot « liste » parce qu'elle répond à l'idée allemande de proposer les candidats aux électeurs, puis aux Commissions chargées de répartir les sièges (*Wahlvorschlag*).

La méthode d'Hondt avait été choisie pour la répartition des sièges de députés entre les propositions d'élection; dans l'intérieur de chaque proposition, l'attribution des sièges aux divers candidats se réglait d'après le nombre des préférences qui leur avaient été données, et, en cas d'égalité de ce nombre, ou à défaut d'indication de préférences, d'après l'ordre de la liste.

Il faut enfin mentionner la disposition spéciale du projet portant que, s'il n'était pas proposé, dans le délai voulu, un nombre de candidats supérieur au nombre de députés à élire dans le cercle, ces candidats seraient élus sans qu'il y ait lieu de procéder à une élection.

Au cours de la discussion devant le Parlement, deux points surtout soulevèrent de vifs débats : d'une part, le temps fixé pour procéder à l'élection, et, d'autre part, la forme du vote de l'électeur, en d'autres termes, l'adoption d'un signe de préférence ajouté par l'électeur, et la nature de ce signe. Quant aux autres modifications proposées, elles furent peu importantes, et nous n'y insistons pas.

D'après le projet du gouvernement, l'élection devait avoir lieu au plus tôt vingt jours après la date des élections générales des bailliages et des villes. Par contre, la Commission de la Constitution de la Chambre des députés proposa de fixer au même jour les élections générales et les élections des cercles, en don-

nant comme motif, que cette simultanéité simplifierait les élections et atténuerait l'intensité des luttes électorales ; il serait possible d'éviter les erreurs et les malentendus, en se servant de deux urnes de couleur différente et en employant des bulletins de teinte également différente. Mais, la Chambre des députés n'adopta pas cette motion et décida au contraire, le 2 avril 1898, que les élections des cercles auraient lieu entre le vingtième et le trentième jour après les élections générales.

La Chambre Haute décida, par contre, de faire précéder aux deux élections le même jour.

En ce qui concerne la marque de préférence prévue par le projet gouvernemental, la Chambre des députés constata, au cours des débats qui s'engagèrent sur ce second point, qu'il ne pouvait être question, pour cette marque distinctive, que d'un candidat par bulletin, car, si cette marque était autorisée pour plusieurs candidats, il serait beaucoup plus difficile de fixer le résultat de l'élection. On fit en outre remarquer que le droit de préférence pour un seul candidat avait une faible valeur, mais que même ce droit limité pouvait conduire à des résultats peu satisfaisants.

La seconde Chambre décida ensuite de faire disparaître complètement la disposition qui admettait l'emploi d'une marque de préférence ; dès lors, l'attribution des sièges aux divers candidats serait réglée

par la place des noms, c'est-à-dire par leur ordre d'inscription sur la liste de proposition.

La Chambre Haute ne se rallia pas à cette décision ; bien au contraire, se basant sur une proposition gouvernementale, elle décida même de conférer à l'électeur un droit de préférence élargi : l'électeur devrait être autorisé à modifier à son gré dans la proposition d'élection choisie par lui les chiffres de classement, et les chiffres non modifiés se classeraient alors d'après l'ordre de la liste imprimée.

Quant à la répartition des sièges entre les candidats d'une même proposition d'élection, c'était l'ordre des totaux des chiffres de classement donnés aux divers candidats qui devait servir de moyen de classement, les nombres les plus bas ayant l'avantage sur les plus élevés.

La Commission constitutionnelle de la seconde Chambre accepta cette nouvelle combinaison comme une amélioration ; elle décida donc de proposer à la Chambre de s'y rallier ; par contre, elle résolut de maintenir la décision qui avait été prise par la seconde Chambre relativement à la date des élections de cercles.

Ce fut la dernière délibération qui eut lieu à la seconde Chambre à l'occasion du projet gouvernemental, car l'échec subi à cette même chambre, le

21 décembre 1898, par la loi constitutionnelle, le rendit inutile et sans objet (1).

1. Nous ouvrons une parenthèse pour rendre compte d'une étude doctrinale très intéressante qui parut en Allemagne à propos du projet gouvernemental de 1897 (Cf. R. Siegfried. *Die Proportionalwahl. Ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform*. 2^e Édition. Berlin, 1898).

M. R. Siegfried, publiciste habitant Königsberg (Prusse), entreprit son ouvrage à l'instigation d'un député wurtembergeois au Reichstag, avec lequel il a publié d'ailleurs une bibliographie proportionnaliste. C'est un partisan convaincu de la réforme, mais il pense que la représentation proportionnelle ne peut s'introduire tant en Wurtemberg qu'en Allemagne, qu'à la condition « d'être fondue avec les meilleurs côtés du système des circonscriptions. »

M. Siegfried critique point par point le projet du gouvernement, puis il développe un contre-projet dans lequel il expose un système mixte, alliant les avantages de l'élection de district et de l'élection proportionnelle.

D'après l'auteur, l'élection de district (*Hauptwahl*) présente le grave inconvénient de créer des inégalités entre les circonscriptions riches et les circonscriptions pauvres ; les premières, dit-il, sont exploitées par les secondes ; en d'autres termes, les circonscriptions plus faiblement peuplées ont le pas, chaque fois que le Parlement accorde des subsides, et « elles épuisent la meilleure graisse aux dépens des plus riches qui sont beaucoup plus mal représentés à la Chambre ». Ceci est d'autant plus aigu que les intérêts de clocher exercent plus d'influence pour le choix des circonscriptions peu peuplées.

De plus, il y a disproportion entre les différentes circonscriptions dans le rapport entre l'impôt et le droit de vote (ou la représentation effective) c'est-à-dire que les petites circonscriptions sont trop représentées, comparativement aux circonscriptions plus étendues qui paient beaucoup plus d'impôts et qui cependant n'obtiennent pas une part de représentation correspondante. Il faudrait, dit M. Sieg-

Par la suite, des délégués des fractions de la Chambre des députés se réunirent en 1903 pour préparer la reprise de la revision constitutionnelle.

fried, donner aux classes possédantes la représentation qui leur est due.

L'auteur reproche ensuite au gouvernement de vouloir supprimer le scrutin de ballottage dans les élections uninominales avec système majoritaire (Nous avons indiqué, en parlant des élections des villes et bailliages à la seconde Chambre, comme la question a été résolue).

Après ces observations générales, M. Siegfried s'attaque au projet du gouvernement. Il commence par critiquer la répartition des nouveaux sièges entre les quatre cercles, et signale la bizarrerie de faire élire d'abord 72 députés d'après un système, puis 21 d'après un autre. Mais la bizarrerie, dit-il, ne réside pas tant dans cette différence, ni dans le fait qu'avec un système les candidats n'auront besoin en moyenne que de 2.500 et 3.000 suffrages, tandis qu'avec l'autre il leur en faudra 12.000 à 15.000; elle réside surtout dans le fait d'avoir éparpillé dans tous le pays les 21 députés élus d'après le principe de la représentation proportionnelle, bien que leur nombre fût déjà si faible. Comment les cinq grands partis politiques, ainsi gênés, pourront-ils obtenir une part de représentation proportionnelle à leur importance respective? (Nous savons que les quatre cercles forment aujourd'hui deux circonscriptions.)

L'auteur aurait plutôt proposé de laisser chaque parti faire, pour chacun des quatre cercles, une liste à lui, puis les sièges auraient été attribués aux divers partis d'après le total des voix obtenues par chacun dans tout le pays, et ensuite dans chaque parti la répartition aurait eu lieu d'après les voix obtenues par les comités de cercles. On aurait ainsi maintenu une juste balance entre le principe de la représentation proportionnelle et la nécessité d'assurer le contact entre les électeurs et les élus. On aurait aussi donné aux partis faibles la possibilité de lutter plus facilement dans un cercle que dans tout le pays.

D'après le projet du gouvernement, l'électeur devait émettre comme

Le discours du trône du 4 novembre 1904 affirma le désir du gouvernement de faciliter la revision de

bulletin de vote la liste entière d'un parti avec la faculté de pouvoir marquer d'un signe le nom d'un candidat qu'il désirait favoriser. Or, M. Siegfried craint que l'électeur wurtembergeois n'examine pas le détail des listes et vote au petit bonheur pour une liste entière ; de la sorte, les électeurs entreprenants feraient seuls usage du signe de préférence, ce serait la porte ouverte à toutes sortes de manœuvres, et en ne stimulant pas davantage la préférence pour un candidat, on détruirait l'entente et la confiance si nécessaires entre électeurs et élus. D'ailleurs, remarque M. Siegfried, c'est une grave erreur de croire que la représentation proportionnelle exige le vote pour une liste entière et soit inconciliable avec le vote uninominal : cette erreur provient des usages suisse et belge, et cependant deux systèmes, ceux de Hare et de Androe, se basent sur l'élection uninominale en permettant à l'électeur de désigner, pour le cas où sa voix ne sert pas à son candidat, un deuxième, un troisième, un quatrième candidat (ce qui est à la vérité encore une sorte de liste) ; bien plus certains proportionnalistes ont complètement fait abstraction des listes. L'auteur cite alors *Émile de Girardin* (Unité de collège. Abolition des zones électorales. Bulletin uninominal) ; *Sir John Lubbock* (vote transmissible) et *Hagenbach-Bischoff* (*Die Anwendung der Proportionalvertretung bei den Schweizerischen Nationalrathswahlen*).

Pour lui, le vote uninominal n'empêche pas chaque député d'appartenir à une liste ; la liste sert de point d'appui pour établir le nombre de voix obtenues par chaque parti et pour répartir les sièges entre les partis, puis entre les candidats d'après l'ordre des listes, en même temps qu'à empêcher la perte des voix obtenues par les candidats les moins favorisés. Il ne demande pas le vote uninominal, mais déclare dès à présent qu'il désire le classement alphabétique des candidats sur les listes pour *obliger* les électeurs à marquer leurs préférences par un signe.

Quant à la question de savoir si l'élection principale (élection de district) et l'élection proportionnelle doivent être simultanées, ou

la Constitution, et, le 15 juin 1905, le Ministère soumit à la Chambre des députés un projet de loi cons-

consécutives, M. Siegfried la résout nettement en exposant son opinion personnelle qui est opposée à l'une aussi bien qu'à l'autre des deux combinaisons. Il constate que les deux partis favorables à la simultanéité (élection le même jour et dans la même urne) sont : le *Volkspartei* (radicaux) et le *Centre* (catholiques).

Le gouvernement, au contraire, était partisan des élections consécutives, de manière à éviter les confusions, les erreurs et les manœuvres, ainsi que les doubles candidatures (c'est d'ailleurs cette combinaison qui a prévalu). Mais, M. Siegfried juge que le système du gouvernement wurtembergeois (deux élections simultanées ou successives) est impraticable, et il développe alors son contre-projet.

Au début même de ce contre-projet, M. Siegfried déclare formellement, comme il l'avait déjà déclaré au début de son ouvrage, que la représentation proportionnelle ne peut s'introduire efficacement, tant en Wurtemberg qu'en Allemagne, qu'à la condition « d'être fondue avec les meilleurs côtés du système des circonscriptions » ; il faut que l'élection de district et l'élection proportionnelle soient indissolublement fondues (Cf. p. 42 et seq.).

Dans une note, l'auteur se recommande du professeur *Hagenbach-Bischoff*, le fervent partisan, en Suisse, des listes associées. Il propose un système mixte alliant les avantages de l'élection de district et de l'élection proportionnelle, et ce système, qui s'appuie sur les listes associées, est le même pour les 93 députés.

Le pays ne forme plus alors qu'une circonscription électorale unique, mais, les partis procéderont à la décentralisation au moyen de comités couvrant tout le pays et créant le contact avec l'électeur. Ces comités s'entendent librement pour délimiter leurs régions d'influence ; ils règlent leurs efforts pour le mieux de chaque parti. Les listes comprennent des notabilités et des candidats en surnombre : il y a émulation entre les divers partis pour présenter les personnalités les plus marquantes. Les candidats d'un comité ne parcourent que la région de ce comité ; mais naturellement cela n'interdit pas à un électeur

titutionnelle modifiant le chapitre IX de la Constitu-

d'une région de voter pour le candidat d'une autre région ; cependant ce ne doit être qu'un cas exceptionnel. Les comités transmettent leurs propositions de candidatures à la Commission centrale électorale à Stuttgart ; ceux de même direction (gauche ou droite) déclarent leurs listes comme associées. On voit d'ici la répartition qui en résultera pour tout le pays et pour les 93 sièges : entre groupes de partis, puis entre partis, puis sur chaque liste. L'association de listes évite la perte de voix éparpillées, et permet par suite de pourvoir non seulement à la défense des intérêts de parti mais encore à la défense des simples intérêts locaux.

L'auteur se déclare à nouveau partisan du vote uninominal. L'électeur, dit-il, en votant pour tel nom, fait connaître implicitement la liste pour laquelle sa voix doit être comptée en second ordre. Ce vote uninominal est précisément bon en raison de l'organisation d'un grand nombre de listes locales, l'électeur voyant très bien où va sa voix au cas où elle ne s'applique pas à son premier candidat.

L'auteur estime que la décentralisation qu'il propose obvierrait à la tyrannie des partis ; la multiplicité des comités rendrait les députés moins dépendants des dits comités et donnerait plus de liberté aux électeurs. Elle permettrait aussi d'instituer les « candidats nationaux » et les « candidats isolés ». Les candidats nationaux (*Landeskandidaten*), sont des citoyens très considérés dans tout le pays et qui doivent appartenir à *tout* le parti ; sur eux s'utilisent les voix de petits groupes d'électeurs perdus dans une région appartenant à un autre parti, ou bien celles d'électeurs qui ne sont point satisfaits des candidats du comité local.

Quant aux candidats isolés (*sauvages*), ils déclarent n'appartenir à aucun parti, ou à un parti en germe. Pour les propositions qui ne présentent qu'un candidat, l'électeur peut indiquer dans son vote qu'au cas où ce candidat n'obtient pas assez de voix pour être élu, son vote doit se transférer à d'autres candidats, cependant ceux-là *non sauvages* ; cette indication peut se faire aussi pour le cas où le sauvage a plus de voix qu'il ne lui en faut. Cette « désignation éventuelle » (d'où,

tion wurtembergeoise de 1819, et un projet de loi

voix éventuelles) peut s'étendre au plus à trois autres candidats (dire, par exemple : les votes non similaires iront par tiers aux candidats P.Q.R.) La voix éventuelle se marque par un signe spécial. A la répartition générale, on compte d'abord les sièges obtenus (ou non) par les sauvages, puis on répartit suivant les indications les voix éventuelles, etc.

M. Siegfried reconnaît la situation difficile des sauvages avec la représentation proportionnelle.

Comment régler la suppléance (ou remplacement) ? Le gouvernement, dit M. Siegfried, exclut rigoureusement et avec raison les élections complémentaires pendant la législature, parce qu'elles sont une occasion de troubles et déclenchent à tout moment les passions politiques. L'auteur approuve l'institution des *candidats suppléants*, et il envisage certains cas : ainsi, le député d'une liste locale disparaît (décès, démission, etc.), il est alors remplacé par le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix après lui sur la même liste, et, à défaut de ce suivant, le siège est attribué à une autre liste locale. Est-ce un candidat national qui vient à disparaître ? Le siège vacant est attribué au comité qui y a le plus de droits. Est-ce un sauvage ? la suppléance se règle alors d'après le jeu des voix éventuelles.

En somme, M. Siegfried estime que son système permettrait une meilleure répartition, avec application du système d'*Hondt*.

Il termine en résolvant la question de savoir si le pays doit définitivement former une circonscription de répartition unique, ou bien, au contraire, quatre circonscriptions suivant les quatre cercles. Le *Volks-partei* voulait une seule circonscription (le royaume), tandis que le *Centre* était partisan de quatre circonscriptions (les 4 cercles). M. Siegfried se prononce nettement pour la circonscription électorale unique ; d'abord parce que la conscience politique wurtembergeoise serait troublée si le pays était découpé en quatre parties distinctes ; puis, l'organisation des comités locaux serait entravée par la délimitation artificielle du territoire de même, que deviendraient les candidats nationaux ? D'autre part, on aurait à déplorer des pertes de voix (un demi-siège par cercle et par parti) ; enfin, il serait difficile de prépa-

concernant la réforme de la loi électorale du Landtag (1).

D'après ce projet de loi constitutionnelle, les membres privilégiés de la seconde Chambre devaient disparaître; désormais, l'Assemblée ne comprendrait plus que les représentants élus par les bailliages et les villes à raison de un par bailliage et de un également pour chacune des villes de Tubingue, Ludwigsbourg, Ellwangen, Ulm, Heilbrom et Rentlingen; Stuttgart élirait six représentants, et ainsi le nombre total des députés serait de 75. Ce chiffre était considéré par le

rer les élections : il faudrait, en effet, constituer à Stuttgart quatre organismes électoraux distincts, alors qu'il est plus facile de créer une commission centrale unique.

Un projet analogue à celui de M. Siegfried a été proposé en Bavière par le député *Hammerschmidt* (juillet 1904) et y a été discuté. En outre, l'auteur a été appelé comme spécialiste à Berlin par le ministre du Commerce, qui a pris le système des listes associées dans son projet pour les élections aux Conseils de prud'hommes (*Gewerbe-und Kaufmannsgerichte* (1902-1904). A Hambourg, le Sénat proposa à la *Bürgerschaft* (10 mai 1905) une réforme de la loi électorale dans le sens de restriction censitaire préconisée par M. Siegfried.

Il nous est difficile d'apprécier l'influence exacte exercée par M. Siegfried dans ces différentes réformes, pas plus d'ailleurs que nous ne pouvons l'analyser dans ses rapports avec la grande réforme wurtembergeoise : toujours est-il que certaines de ses idées se retrouvent dans la loi du 16 juillet 1906 ainsi que dans l'Ordonnance du 28 juillet 1906 concernant les élections municipales des grandes et moyennes viles du Wurtemberg.

1. *Württembergische Kammer der Abgeordneten, Beilage*, 153
15 juin 1905.)

gouvernement comme suffisant ; aussi le projet renonçait-il aux députés de cercles prévus par le projet de 1897 ; par contre, les six députés de Stuttgart devaient être élus d'après le principe du scrutin de liste et de la représentation proportionnelle : l'exposé des motifs en donnait comme raison essentielle la difficulté de diviser la ville de Stuttgart en circonscriptions électorales.

En ce qui concerne le mode de procéder, le projet s'appuyait sur les décisions prises entre temps par la seconde Chambre au cours de la discussion de l'ordonnance municipale (*Gemeindeordnung*) relative aux élections des assemblées municipales des grandes et moyennes villes. Pendant les débats qui se poursuivirent sur le projet d'ordonnance municipale, l'idée qui avait prévalu était qu'il convenait mieux, dans les formalités d'une élection à représentation proportionnelle, de se rapprocher le plus possible du système jusqu'alors en vigueur et de réduire au strict minimum la limitation apportée à la liberté de l'électeur dans le choix des candidats.

D'autre part, le système de représentation proportionnelle avait réalisé des progrès pratiques en ce sens qu'il avait été autorisé pour l'élection des conseillers prud'hommes (*Beisitzer der Gewerbegerichte*) par la loi du 29 novembre 1901, et des juges des tribunaux de commerce (*Beisitzer der Kaufmannsgerichte*) par la loi du 6 juillet 1904, et que le Ministère

prussien du Commerce avait élaboré diverses propositions en vue de l'application de ces lois et de la réglementation du système électoral qu'elles visaient.

D'après le projet du gouvernement wurtembergeois, des propositions d'élection devaient être déposées par les groupements d'électeurs, et en outre il était prescrit qu'aucun candidat ne pourrait figurer sur deux propositions à la fois.

Le projet avait adopté le système des listes libres ; l'électeur devait rester libre de prendre à son gré dans les diverses propositions d'élection les noms des personnes qu'il voulait élire, et même le projet admettait l'élection de « sauvages », c'est-à-dire de personnes ne figurant sur aucune proposition, chacun de ces « sauvages » devant être considéré comme proposition d'élection spéciale.

En outre, il aurait été possible de déclarer comme liées ensemble des propositions différentes.

Quant au procédé de répartition adopté par le projet de 1905, c'était le même que dans le projet antérieur de 1897 (d'Hondt).

La Commission de la Chambre des députés ne crut pas pouvoir renoncer à la première combinaison qui avait été soumise au Parlement en 1897, et qui consistait à substituer des membres élus aux membres privilégiés que l'on éliminait de son sein ; en d'autres termes, elle ne voulut point adhérer au nouveau projet de 1905, parce qu'il diminuait le nombre de

ses membres en renonçant aux députés de cercles et qu'il ne la transformait point en une assemblée issue dans son intégralité du suffrage universel.

Elle repoussa donc différentes motions tendant à remplacer la représentation des districts et des villes par une représentation générale proportionnelle, à augmenter le nombre des représentants des grands districts, et enfin, à compléter la Chambre par l'élection de députés professionnels (c'est-à-dire exerçant certaines fonctions ou professions).

Puis, la Commission proposa de remplacer les privilégiés par 17 députés élus par tout le pays au scrutin de liste avec représentation proportionnelle.

Cette combinaison fut acceptée par la Chambre des députés. Le mode d'élection devait être le même que celui qui était proposé dans le projet de loi pour l'élection des représentants de Stuttgart, toutefois avec deux modifications : les noms qui ne figuraient sur aucune proposition d'élection devaient être rayés comme nuls (c'est-à-dire que l'élection de « sauvages » n'était plus autorisée), et, d'autre part, l'accumulation des voix était permise jusqu'à 3.

L'élection des 17 députés de cercles devait avoir lieu après les élections générales, et une Commission électorale supérieure (*Landeswahlkommission*) devait être instituée à Stuttgart spécialement pour cette élection.

Une motion tendait à revenir au système des lis-

tes liées (*gebundene Listen*), mais, après une courte discussion, elle fut repoussée.

La Chambre Haute n'accepta point la combinaison proposée par la Commission de la Chambre des députés ; elle ne voulut pas des 17 députés pour le pays entier. De plus, le débat qui fut soulevé, par la même circonstance, au sujet du mode d'élection des 6 députés de Stuttgart, fit surgir une nouvelle opposition de vues entre les deux assemblées : la Chambre Haute, en effet, voulut faire admettre qu'il pourrait y avoir accumulation de voix dans la proposition d'élection elle-même, par conséquent, avant le jour du scrutin.

Or, la Chambre des députés ne se rallia à aucune de ces deux modifications. Elle persista dans son intention de faire élire les 17 députés par tout le pays, et écarta l'accumulation de voix dès la proposition d'élection.

Ce désaccord entre les deux assemblées menaçait de durer longtemps encore, lorsqu'enfin la Chambre Haute céda aux exigences de la seconde Chambre relativement au nombre des 17 députés ; elle décida que ces derniers seraient élus en deux circonscriptions électorales (*Landeswahlkreise*) : l'une comprendrait le cercle du Neckar et celui de la Forêt-Noire et élirait dix députés ; l'autre comprendrait les cercles de Jagst et du Danube ; et élirait sept députés. La Commission électorale supérieure (*Landes-*

wahlkommission) devait, en conséquence, être divisée en deux sections.

En échange des concessions qu'elle accordait ainsi à la seconde Chambre, la Chambre Haute ajouta un complément important au projet gouvernemental ; elle inséra dans le texte primitif une disposition déclarant inéligibles dans la nouvelle catégorie de députés les personnes qui auraient été déclarées élues lors des élections générales des bailliages et des villes.

Cette adjonction ne fut l'objet d'aucune critique à la Chambre des députés. Celle-ci se borna à modifier la répartition du pays en deux circonscriptions ; tandis que la Chambre Haute avait pris une disposition qui divisait le pays dans le sens de la longueur, la seconde Chambre préféra la division transversale, et dès lors elle fixa comme première circonscription les cercles du Neckar et de Jagst avec 9 députés ; et comme seconde circonscription les cercles du Danube et de la Forêt-Noire avec 8 députés.

La Chambre Haute ratifia cette modification accessoire. L'accord régnait entre les deux assemblées ; le mouvement proportionnaliste avait triomphé de tous les obstacles, et la réforme devenait ainsi un fait accompli.

Ce fut dans cette conception que la revision constitutionnelle et la nouvelle loi électorale du Landtag furent votées par le Parlement et promulguées le 16 juillet 1906.

Actuellement, le principe de la représentation proportionnelle reçoit en Wurtemberg une double application : d'une part, pour les élections municipales des grandes et moyennes villes, et, d'autre part, pour les élections de 23 membres de la seconde Chambre.

Nous examinerons, en appréciant les effets et les résultats de la réforme, si les résistances que souleva son introduction étaient fondées. Qu'il nous suffise de dire dès maintenant que les attaques et les objections qui émanèrent des divers partis portèrent sur deux points principaux. Le système paraissait trop compliqué, et, en second lieu, on lui reprochait de fortifier le pouvoir des partis et en particulier des dirigeants de partis.

Ce dernier reproche n'aurait pas été absolument dénué de fondement, si l'on s'en était tenu au système des listes liées préconisé par le projet de 1897, mais il perd toute valeur, puisque les Chambres se sont prononcées pour l'adoption du système des listes libres.

Quant à l'objection basée sur la complication du système, elle était dictée pour une vaine crainte qui se dissipa devant la réalité des faits. Les partisans de la réforme invoquèrent les expériences faites en Suisse et surtout en Belgique où le peuple avait immédiatement et partout compris le mécanisme et le fonctionnement du nouveau mode d'élection ; c'était la meilleure réponse à l'objection. Nous avons

dit en effet, que les résultats de la réforme y furent pour les proportionnalistes un véritable triomphe.

Et nous verrons que l'électeur wurtembergeois devait lui aussi faire justice de ces critiques, et montrer à la fois son éducation électorale et la simplicité de la réforme.

TROISIÈME PARTIE

ANALYSE ET EFFETS DE LA LOI ÉLECTORALE DU LANDTAG DU 16 JUILLET 1906

CHAPITRE PREMIER

Analyse de la loi

SECTION I. — *Formalités préalables au vote.*

A). — Formalités communes à toutes les élections.

Les listes électorales sont dressées dans chaque commune par une commission *ad hoc*, composée du maire, du syndic et de trois membres élus par le conseil municipal et pris dans son sein ; des sous-commissions peuvent être formées dans les villes de plus de 10.000 habitants. Cette commission est permanente ; ses membres ne sont remplacés qu'en cas de décès. Elle est tenue de réunir tous les éléments nécessaires pour que les listes soient établies correctement et en temps voulu.

Tout citoyen jouissant de ses droits électoraux et ayant son domicile habituel dans la commune est inscrit d'office.

Quiconque a une résidence habituelle dans plusieurs communes doit être inscrit sur les listes de la commune où il séjourne au moment de la confection des listes électorales.

Les *militaires* électeurs votent au lieu de leur garnison.

Un appel doit être adressé aux électeurs pour les engager à se faire inscrire au moment de l'établissement des listes électorales. Les inscriptions peuvent d'ailleurs avoir lieu en tout temps à la condition d'être demandées à la Commission compétente avant les délais réservés pour les réclamations éventuelles. Les listes doivent être closes dix jours avant la publication dans le *Regierungsblatt* de tout avis d'élection ; puis, des délais inclus dans ces dix jours sont prévus pour que chaque électeur puisse prendre connaissance des listes et pour que la Commission puisse donner suite aux réclamations ou les transmettre en haut lieu, etc.

En principe, il existe un district de vote (*Abs-timmungsdistrikt*) par commune, et il doit y avoir 3.500 habitants au plus par district.

La surveillance des opérations électorales est du ressort du bailliage. La commission électorale de bailliage nomme pour chaque district de vote un président chargé de diriger les opérations électorales, et elle nomme aussi un suppléant. Ce président d'élection nomme, parmi les électeurs de son dis-

trict un secrétaire et de trois à six assesseurs; deux jours au moins avant le vote, il les avise d'être présents au commencement des opérations électorales pour constituer la commission électorale de district.

Les élections des villes et bailliages, comme celles des six députés de Stuttgart, ont lieu trente jours après l'avis qui en a été publié dans le *Regierungsblatt*; les élections des 17 députés des cercles sont fixées au trentième jour qui suit la convocation, et celle-ci doit intervenir dans un délai de huit jours après les élections générales.

Dans tous les cas, le scrutin est ouvert à dix heures du matin et fermé à sept heures du soir.

B). — Formalités spéciales
à la représentation proportionnelle (1).

a). — *En ce qui concerne les six députés de Stuttgart.*

Après la publication de l'avis d'élection dans le *Regierungsblatt*, les propositions d'élection doivent être transmises par écrit au président de la Commission électorale de bailliage (à Stuttgart, le directeur de la ville, *Stadtdirektor*) assez à temps pour qu'il s'écoule un délai de douze jours au moins entre

1. Cf. Scholl, *op. cit.*, p. 82 et seq. et la Disposition, du 10 octobre 1906, du Ministère de l'Intérieur, concernant l'exécution de la loi électorale du Landtag.

le jour de la remise et celui de l'élection (1). Par exemple, pour une élection ayant lieu le 13 janvier, la transmission doit être effectuée, sous peine de nullité, le 31 décembre à sept heures du soir au plus tard. Si le dernier jour admis pour cette transmission est un dimanche ou un jour férié, la remise doit être faite la veille.

Chaque proposition doit être signée d'au moins vingt personnes (2) figurant sur la liste électorale (3); le tribunal de bailliage (*Oberamtsgericht*), les notaires, maires, peuvent légaliser les signatures, et attester officiellement que les signataires figurent sur la liste électorale, mais le retrait d'une signature après la transmission n'a aucune influence sur la validité de la proposition (4).

Chaque proposition doit indiquer le groupe dont elle émane, soit par la désignation du parti, soit par toute autre indication distinctive : cette mention ne doit pas être contraire aux lois pénales ni aux bonnes mœurs. Ainsi, il est interdit d'intituler une proposi-

1. Art. 28.

2. Le projet de 1897, et aussi celui de 1905, demandait la signature de 50 électeurs pour une proposition, et le versement de 20 marks, puis 10 marks, par candidat, pour couvrir les frais d'élection et empêcher les propositions inconsidérées.

3. Les proposants doivent figurer sur les listes électorales de Stuttgart, *stricto sensu*.

4. On n'a pas cru utile de mentionner dans la loi que le même électeur ne devait pas signer plusieurs propositions d'élection.

tion « proposition anarchiste » ; il est interdit également à des électeurs, connus comme appartenant à un parti, de se servir d'une désignation qui appartient à un autre parti.

Les candidats proposés, dont le nombre doit être de six au plus, sont désignés par leurs prénoms et noms de famille, par leur situation ou profession et par leur domicile, et classés suivant un ordre reconnaissable (1).

On peut proposer trois candidats suppléants, mais leur présentation n'a de signification que pour le cas où entre la remise d'une proposition d'élection et l'expiration du délai de mise au point de cette proposition un candidat proposé disparaît (2). Ils ne doivent figurer sur les listes publiées que s'ils sont admis dans la proposition d'élection elle-même à la place de candidats défailants. La mise au point des contestations éventuelles doit avoir été faite au plus tard six jours francs avant le jour du scrutin, par

1. Le projet de 1905 proposait le numérotage des candidats, mais on fit remarquer au cours des débats que l'inscription de chiffres sur les bulletins pouvait donner lieu à des équivoques.

2. Le projet de 1897 permettait de faire figurer trois candidats de plus par proposition qu'il n'y avait de députés à élire. Mais en 1905 on s'en tint à l'article 75 (4^e) de l'ordonnance sur l'organisation municipale qui reconnaît l'inutilité des suppléants, une liste ne passant jamais en entier. Les suppléants de l'article 28 disparaissent donc après la mise au point (*Bereinigung*).

exemple, si l'élection a lieu le 7 janvier, le 31 décembre à sept heures du soir.

Candidats et candidats suppléants doivent donner une déclaration écrite de leur consentement, et signée par eux ; mais le retrait d'une acceptation après la mise au point n'a plus d'influence sur la validité d'une proposition d'élection.

Chaque candidat ou candidat suppléant ne peut être proposé qu'une fois.

Deux ou plusieurs propositions peuvent être associées ensemble de telle sorte qu'elles soient considérées et traitées, vis-à-vis des propositions d'autres groupements électoraux, comme une proposition unique. Dans ce cas, l'association n'est valable que si elle est acceptée par *tous* les signataires des propositions en jeu (ou par les représentants des groupements électoraux), c'est-à-dire, s'ils déclarent *unanimentement*, au plus tard six jours francs avant le jour du scrutin, que les propositions associées doivent constituer ensemble un seul groupement (1). Si le retrait d'une déclaration d'association intervient après le délai de mise au point, il n'est plus pris en considération.

Tout groupement électoral qui transmet une proposition d'élection désigne en même temps au prési-

1. Un groupement d'électeurs ne peut appartenir qu'à un seul groupe de propositions.

dent de la Commission électorale de bailliage un représentant et un représentant suppléant. Le représentant est autorisé et tenu à fournir sous responsabilité juridique, toutes explications nécessaires (1). Si un groupement ne désigne pas de représentant, sa proposition reste valable, mais il perd le droit d'être entendu en cas de contestations.

Le président de la Commission électorale de bailliage examine les propositions qui lui ont été transmises et porte à la connaissance du représentant de chaque groupement, immédiatement après la transmission, les contestations éventuelles relevées lors de l'examen. Sur la demande du représentant, la Commission électorale de bailliage prend une décision sur les contestations qui ont été soulevées, et le règlement de ces constatations doit être terminé six jours francs avant le jour du scrutin (2).

Les propositions d'élection sont nulles, si elles sont transmises trop tard, ou bien si elles ne portent pas les signatures légalisées de vingt personnes figurant sur la liste électorale, ou encore si elles n'ont pas été mises au point en temps voulu.

Si le groupement n'est pas désigné d'une façon suffisamment claire, ou, si son représentant, sur l'invitation qui lui en est faite, ne le désigne pas à temps,

1. Art. 29. Cf. art. 76 de l'ordonnance municipale du 28 juillet 1906.

2. Art. 30.

la Commission électorale de bailliage désigne la proposition d'élection par le nom du premier signataire.

Les noms mal écrits doivent être complétés par le représentant, sinon ils sont rayés. De même sont rayés les noms des candidats qui n'ont point remis de consentement écrit ou qui ne l'ont pas remis à temps, ou bien qui se sont laissés porter sur plusieurs propositions : ils sont alors remplacés par les suppléants. De même encore, sont rayés les candidats ou suppléants portés en surnombre.

Enfin les déclarations concernant les associations de listes sont nulles, si elles n'ont pas été faites à l'unanimité, et au plus tard six jours francs avant le jour du scrutin.

Quant aux propositions valables, elles doivent être sans retard (et au plus tard trois jours avant l'élection), publiées en même temps par la Commission électorale de bailliage, avec la désignation qui leur a été attribuée. Il faut alors attirer particulièrement l'attention des électeurs sur l'union des propositions associées.

La Commission n'a pas à se prononcer, dans cette partie de ses opérations, sur l'éligibilité des candidats ; toutefois, le président peut signaler les cas qui lui paraissent litigieux. Les décisions de la Commission sont définitives ; le président informe les représentants des diverses propositions de toute dé-

cision d'invalidité, et de toute modification, en en donnant les motifs.

b). — *En ce qui concerne les dix-sept députés des cercles.*

Nous avons déjà dit que les électeurs sont convoqués dans un délai de huit jours après les élections générales des bailliages et des villes (et des six députés de Stuttgart), et que les élections ont lieu trente jours exactement après l'avis.

Ce sont les mêmes listes, les mêmes districts, les mêmes commissions électorales que pour les villes et bailliages.

Les personnes qui dans les élections générales précédentes ont été déclarées élues députés d'un bailliage ou d'une ville ne sont pas éligibles.

Pour les élections des deux circonscriptions électorales nationales (1) il est institué une Commission électorale commune ayant son siège à Stuttgart et se composant d'un président et de six assesseurs avec un nombre égal de suppléants.

Le président et son suppléant, ainsi que deux assesseurs et leurs suppléants sont choisis parmi les fonctionnaires de l'État; les quatre autres assesseurs et leurs suppléants sont choisis parmi les membres des collèges municipaux des communes de chacun des quatre cercles du royaume.

1. Art. 42.

Cette commission électorale commune se divise en deux sous-commissions renforcées (1). Tous les membres sont nommés par le ministre de l'Intérieur ; un secrétaire est désigné pour la commission, et pour chaque sous-commission.

Les articles qui concernent les six représentants de Stuttgart s'appliquent aux élections des dix-sept députés des cercles, mais avec certaines modifications.

Les propositions d'élection doivent être remises assez à temps pour qu'il s'écoule au moins un délai de quatorze jours francs entre le jour de la transmission et celui de l'élection (2).

Le nombre des candidats proposés ne peut être que de neuf au plus dans la première circonscription nationale, et de huit au plus dans la seconde ; le nombre des suppléants sera de quatre au plus dans la première et de trois au plus dans la seconde.

Tout candidat ou candidat suppléant ne peut également se laisser proposer que dans l'une des deux circonscriptions.

La déclaration d'association de plusieurs propositions d'élection doit être faite au plus tard huit jours francs avant le jour du scrutin. C'est dans le même délai que doit être terminé le règlement des contes-

1. C'est-à-dire que chaque sous-commission se compose d'un président et de son suppléant, de deux assesseurs et de leurs suppléants, et de deux assesseurs non fonctionnaires.

2. Art. 44

tations relevées à l'examen des diverses propositions.

Sont rayés les noms des personnes déjà élues députés d'un bailliage ou d'une ville aux élections énérales, et les noms des candidats ou candidats suppléants qui se sont laissés propoéer dans les deux circonscriptions à la fois.

La publication officielle des propositions valables doit s'effectuer sans retard dès que le règlement des contestations est terminé, et au plus tard cinq jours francs avant le jour du scrutin.

SECTION II. — *Le vote.*

A). — Opérations communes.

Les opérations commencent par la constitution de la Commission électorale de district; tous les membres de la Commission se donnent une poignée de mains en guise de serment, et trois d'entre eux, au moins, doivent être présents à tout moment de l'élection; le président et le secrétaire ne peuvent s'absenter en même temps.

Les électeurs votent au scrutin direct et secret; des *enveloppes à timbre officiel* sont mises à leur disposition sur des *tables isolées*; chacun met *lui-même* son bulletin dans l'urne, et, si l'électeur est infirme, il peut se faire aider par une personne de confiance.

Les bulletins sont en papier blanc, sans signes

extérieurs, et ne sont reçus que dans une enveloppe officielle.

La Commission électorale se prononce sur les incidents qui se produisent pendant le scrutin. Elle maintient l'ordre pendant l'élection et peut infliger, jusqu'à 12 marks d'amende et deux jours d'emprisonnement. Les prévenus peuvent former immédiatement un recours devant le bailliage, et ce recours produit un effet suspensif, mais, la commission peut néanmoins imposer vingt-quatre heures immédiates d'emprisonnement si cette mesure est nécessaire pour que l'élection ne soit pas troublée.

La Commission doit dresser un procès-verbal de l'élection.

B). — Opérations spéciales à la représentation proportionnelle.

Les électeurs peuvent prendre à leur gré dans les diverses propositions d'élection officiellement publiées les noms des personnes qu'ils ont à élire (1).

A Stuttgart, 6 candidats peuvent être nommés sur chaque bulletin de vote ; cependant, jusqu'à concurrence du nombre total de voix autorisées, l'électeur peut donner jusqu'à trois suffrages à ceux qu'il élit,

1. Le panachage et la cumulation « limitée » ont été admis au cours de la discussion, la dernière comme correctif du premier.

soit en répétant les noms, soit en y ajoutant des indices en chiffres (1).

En ce qui concerne les 17 députés des cercles, les bulletins de vote des électeurs peuvent contenir 9 noms dans la première circonscription, et 8 dans la deuxième ; l'accumulation est également permise, mais à condition de ne pas dépasser le nombre total de voix autorisées, soit 9 dans la première et 8 dans la deuxième (2).

SECTION III. — *Dépouillement et répartition.*

A). — Dépouillement.

Dès que le scrutin est clos, la Commission électorale de district procède au dépouillement. Sont considérés comme bulletins non valables :

1° Ceux qui ne sont pas contenus dans une enveloppe officielle ou qui se trouvent dans une enveloppe fermée ;

2° Ceux dont le papier n'est pas blanc ou qui portent un signe extérieur ;

3° Ceux qui ne contiennent pas de noms ou qui contiennent des noms illisibles ;

4° Ceux qui laissent un doute sur la personnalité de l'élu (ou des élus) ;

1. Art. 31 (1°).

2. Art. 44 (8°).

5° Ceux qui portent une réserve ou une restriction à l'égard de l'élu (ou des élus).

Si, dans une même enveloppe, il y a plusieurs bulletins semblables, ils sont comptés pour un ; dans le cas contraire, il n'en est tenu aucun compte.

Sous réserve d'examen par la Chambre des députés, la Commission électorale ce district se prononce à la majorité des voix sur la validité ou la non-validité des bulletins ; les bulletins qui ont fait l'objet d'une décision sont numérotés et joints au procès-verbal qui donne à ce sujet de courtes explications ; les autres sont mis en liasses et conservés jusqu'à la validation de l'élu.

Ajoutons que le dépouillement est public, et que le procès-verbal et les bulletins sont aussitôt après transmis au bailliage ; trois jours après l'élection la Commission électorale de bailliage est convoquée pour en prendre connaissance et statuer.

B). — Dépouillement et répartition.

Sont nuls et ne peuvent être portés en compte pour le résultat de l'élection de *Stuttgart* :

1° Les bulletins qui ne sont pas contenus dans une enveloppe officielle ou qui se trouvent dans une enveloppe fermée ;

2° Ceux dont le papier n'est pas blanc ou qui portent un signe extérieur ;

3° Ceux qui ne contiennent pas de noms ou du moins qui ne contiennent pas de noms lisibles ;

4° Les bulletins qui laissent un doute sur la personnalité de l'élu, *toutefois* seulement lorsqu'il s'agit d'une personne qui n'est pas clairement désignée ;

5° Ceux qui contiennent une restriction ou une réserve à l'égard de l'élu, *toutefois* seulement en ce qui concerne la personne qui en fait l'objet.

Les noms qui ne figurent sur aucune proposition d'élection publiée sont rayés comme nuls.

Si, ces radiations effectuées, plus de dix candidats sont inscrits sur un bulletin, ou si, en cas d'accumulation, le nombre total de six voix est dépassé, ou bien, si plus de trois suffrages sont attribués à un candidat, le nombre des candidats et l'accumulation des voix sont rectifiés, d'après le classement sur le bulletin, par radiation des noms superflus ou modification des indices en chiffres ; si le classement n'est pas visible, le bulletin est nul (*Ceci s'applique aux deux circonscriptions*). Lorsque, dans une même enveloppe, il y a plusieurs bulletins semblables, ils sont comptés pour un, dans le cas contraire, il n'en est tenu aucun compte.

Les commissions de district peuvent s'adjoindre des collaborateurs professionnels, (indemnisés) et le ministre de l'Intérieur peut autoriser des simplifications pour le dépouillement du scrutin.

La Commission électorale de bailliage détermine,

en se basant sur les procès-verbaux d'élection des différents districts de vote, le nombre des voix attribuées à chacun des candidats dans tout le rayon communal ; puis, elle fixe, en additionnant les voix attribuées à tous les candidats d'une même proposition, quel est le nombre de voix valables obtenu par chaque proposition d'élection : tous ces décomptes s'opèrent sans que l'on prenne en considération l'éligibilité des élus.

Pour les listes associées, on relève en outre le nombre total des voix qu'elles ont obtenues.

Il s'agit ensuite de répartir les sièges de députés entre les propositions d'après la proportion des voix qu'elles ont obtenues (1).

Dans ce but, les nombres totaux des voix obtenues par les diverses propositions d'élection sont divisés d'après leur ordre d'importance par 1, 2, 3, 4, etc., et, des quotients ainsi obtenus, on isole autant de nombres maxima qu'il y a de représentants à élire (2).

Chaque proposition obtient autant de sièges qu'il lui est attribué de nombres maxima.

Si, dans l'ordre des nombres maxima nécessaires, le nombre qui occupe la dernière place revient à plusieurs propositions à la fois, le *sort* décidera lesquelles de ces propositions d'élection également autorisées recevront les sièges encore libres.

1. Art. 34.

2. C'est le système d'Hondt.

Dans cette répartition, les propositions associées sont considérées comme une proposition unique, de telle sorte que l'on se règle d'abord sur le nombre total des voix que les candidats, figurant sur les listes associées, ont ensemble réunies sur eux.

Le nombre des sièges qui reviennent aux propositions associées étant ainsi fixé, la répartition subséquente de ces sièges entre les diverses propositions a lieu de la même façon, d'après la proportion des voix qu'elles ont obtenues.

Si une proposition contient moins de candidats qu'elle n'obtient de nombres maxima les sièges en surnombre passent aux nombres maxima les plus proches, des propositions associées avec elle (1).

Reste à répartir les sièges entre les divers candidats.

Pour attribuer aux candidats proposés les sièges qui reviennent à leurs propositions respectives, il faut, dans les limites de chaque proposition, se régler sur le nombre de voix obtenues par chaque candidat : sont élus ceux qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages ; en cas d'égalité, l'ordre de la proposition décide. Les candidats inéligibles sont

1. Le projet de 1905 donnait d'abord les sièges en excédent aux nombres les plus élevés des autres listes. Ce procédé aurait eu pour conséquence de promener le même siège d'un parti à un parti très opposé, aussi fut-il rejeté dans la séance du 7 février 1906.

considérés, pour cette attribution des sièges aux candidats, comme non proposés (1).

Dans son procès-verbal, la Commission électorale de bailliage doit indiquer, à côté du nombre de voix de chaque candidat, les nombres totaux de chaque proposition et des groupes de propositions associées, les nombres maxima calculés, leur répartition entre les propositions d'élection et les noms des élus.

Dès que le résultat est constaté par la Commission de bailliage il est immédiatement publié ; notification en est adressée aux élus, et ceux-ci sont invités à déclarer s'ils acceptent leur élection.

Des copies certifiées du procès-verbal sont transmises au Ministère de l'Intérieur et au Comité permanent des États. Le procès-verbal fait foi pour les élus.

Si certains des élus par la voie de la représentation proportionnelle n'entrent pas dans l'Assemblée des États ou s'en retirent au cours de la législature, ils sont remplacés par des candidats appartenant à la même proposition, et si celle-ci est épuisée, par des candidats appartenant à une proposition associée avec elle : c'est le nombre de suffrages obtenus

1. Le projet de 1905 considérait comme non proposé le candidat inéligible. Cette rédaction sèche aurait fait perdre les voix de ce candidat à sa liste, aussi fut-elle remplacée par la rédaction actuelle qui ne considère le candidat inéligible comme non proposé, que lorsqu'il s'agit de la répartition des sièges entre les candidats.

par ces candidats qui fixe leur ordre de classement ; il n'y a donc pas d'élections complémentaires ; aussi, les procès-verbaux d'élection et les bulletins de vote doivent-ils être soigneusement conservés jusqu'à la fin de la législature (c'est-à-dire, pendant six ans).

Lorsqu'il s'est produit des déféctuosités et des irrégularités notables dans les opérations électorales d'un ou de plusieurs districts de vote et que la Chambre des députés a conclu à l'invalidation, le ministre de l'Intérieur peut ordonner que l'on recommence l'élection en se conformant aux mêmes listes électorales ; mais, si la Chambre ne propose pas un nouveau scrutin, la Commission de bailliage doit reprendre ses opérations et les vérifier.

Toutes ces dispositions concernent également les élections des *deux circonscriptions nationales*. Les procès-verbaux de districts doivent être transmis aux présidents des sous-commissions assez à temps pour qu'ils leur parviennent au cours du troisième jour qui suit l'élection : les sous-commissions se réunissent alors au plus tard le troisième jour après la réception des procès-verbaux.

SECTION IV. — *Procès-verbaux et exemples
de répartition.*

A). — Procès-verbal d'élection de la Commission électorale de district pour le premier district de la ville de Stuttgart.

Fait à Stuttgart, le 5 décembre 1906.

En vue de l'élection fixée à aujourd'hui de six députés de la ville de Stuttgart, le soussigné a été nommé président de l'élection dans le district de vote n°... de la ville de... district comprenant...

Le soussigné a nommé dans le nombre des électeurs de son district comme secrétaire... et comme assesseurs... (six) et les a invités deux jours avant la date de l'élection à se présenter au début des opérations électorales pour constituer la Commission électorale du district.

Les dits se sont présentés... et le président de l'élection a ouvert les opérations électorales à dix heures du matin en les engageant par la poignée de main (*Handschlag*) en guise de serment.

Sur la table à laquelle la Commission du district prit place était une urne électorale destinée à contenir les bulletins de vote et immédiatement avant le commencement du vote, la Commission s'assura que l'urne était vide.

Était chargé de la distribution des enveloppes au

timbre officiel remises à la Commission,... auquel une place avait été assignée près du dispositif d'isolement où l'électeur pouvait mettre sans être observé son bulletin dans l'enveloppe.

Chacun des électeurs qui se présentèrent reçut une enveloppe timbrée puis se rendit à la table isolée où protégé contre tous regards il mit son bulletin de vote dans l'enveloppe, et, dès que le secrétaire eut relevé son nom sur la liste électorale, il mit lui-même l'enveloppe avec le bulletin dans l'urne.

Au cours de ces opérations, furent exclus du vote par le président :

Rayer les cas qui ne se sont pas produits.

1°... électeurs, parce qu'ils ne voulurent pas donner leur bulletin dans une enveloppe au timbre officiel ;

2°... électeurs, parce qu'ils voulurent donner leur bulletin dans une enveloppe portant une marque extérieure ;

3°... électeurs, parce qu'ils refusèrent, malgré l'invitation qui leur en fut faite, de se rendre à la table d'isolement pour mettre leur bulletin dans l'enveloppe ;

4°... Les électeurs... parce qu'il a été constaté entre temps, en raison d... qu'incontestablement ils ne possédaient pas le droit de voter, bien qu'ils fussent inscrits sur la liste électorale.

Les électeurs ci-après désignés qui étaient empêchés par des infirmités corporelles de se rendre seuls à la table d'isolement ou de mettre de leurs propres mains leur bulletin de vote dans l'enveloppe et de déposer celle-ci dans l'urne, se sont fait assister par les personnes de confiance qui les accompagnaient et qui sont : 1°... 2°... etc.

Le secrétaire nota le vote émis par chaque électeur en faisant à côté du nom de celui-ci, une croix dans la colonne de la liste électorale réservée à cet effet.

A sept heures, le président de l'élection déclara que, seraient encore admis à voter les électeurs seuls qui étaient présents dans la salle ; ces électeurs furent ensuite séparés des autres personnes et émisrent leurs votes.

A... heures... minutes le scrutin avait pris fin.

Les enveloppes furent retirées de l'urne et comptées sans être ouvertes. Leur nombre se montait à...

A rayer si les nombres ne concordent pas.

Ce nombre s'accordait avec celui des électeurs dont les noms avaient fait l'objet du signe d'émission de vote sur la liste électorale.

A rayer si les nombres concordent.

Ce nombre était de... $\frac{\text{plus grand}}{\text{plus petit}}$ que celui des électeurs dont les noms avaient fait l'objet du signe

d'émission de vote sur la liste électorale. Comme éclaircissement à cette différence de nombres qui a été constatée, même après plusieurs dénombrements, peut servir ce qui suit...

Puis les enveloppes, non ouvertes, ont été réunies par le président de l'élection, et le paquet a été scellé et mis à l'abri. Le président renvoya ensuite la continuation des opérations au lendemain, à neuf heures du matin.

Continué le 6 décembre à 9 heures du matin, en présence des personnes ci-dessus dénommées.

En outre, l'assistant du bureau municipal de statistique N... a été adjoint comme auxiliaire par le président de l'élection, conformément à la loi électorale du *Landtag*, en vue de fixer le résultat du scrutin.

N... a été rappelé aux obligations générales que lui imposaient ses fonctions officielles. L'assistant N... étala ensuite les deux feuilles de décompte jointes au procès-verbal et conformes au modèle (annexe F de la disposition d'exécution pour la loi du *Landtag*), feuilles sur lesquelles sont portées exactement, suivant leur entier contenu avec les indices joints et les attributions de voix, les listes de noms émis comme bulletin de vote imprimés par les divers groupements d'électeurs, ainsi que tous les noms figurant sur les propositions d'élection effectivement déclarées et groupés par proposition. La Commission

électorale du district constata par elle-même que les feuilles de décompte étaient complètes et exactes et notamment qu'elles ne contenaient que des noms figurant sur les propositions déclarées.

Il fut alors procédé à l'ouverture du paquet contenant les enveloppes, mais auparavant la Commission s'assura que les scellés étaient intacts. Les enveloppes furent comptées de nouveau, ce qui donna le même résultat que la veille.

Puis, l'un des assesseurs ouvrit chaque enveloppe séparément, en tira le bulletin de vote et le remit au président qui en donna lecture à haute voix en constatant si le bulletin était ou non un bulletin imprimé non modifié, tel que l'avait émis un groupement d'électeurs. Le président remit ensuite chaque bulletin à l'un des assesseurs et ceux-ci rangèrent par paquets séparés les bulletins de vote non modifiés pour chaque proposition, ainsi que les bulletins modifiés et autres bulletins et gardèrent séparés jusqu'à la fin des opérations électorales les petits paquets de bulletins ainsi triés.

Lorsque le président avait donné lecture d'un bulletin de vote non modifié, le secrétaire relevait ce bulletin à la place réservée à cet effet sur l'une des feuilles de décompte, et il comptait ensuite tous ces bulletins, à haute voix, suivant l'ordre courant des nombres, pour chaque groupement d'électeurs séparément.

Pour les autres bulletins, il relevait sur la feuille de décompte les voix données à chaque candidat, à côté de son nom, et il comptait de même à haute voix suivant l'ordre courant des nombres pour chacun des candidats de chaque proposition.

L'assistant N..., auxiliaire de la Commission, tenait de la même façon la seconde feuille de décompte comme liste de contrôle.

Les deux feuilles de décompte ainsi que la liste des électeurs furent, à la clôture des opérations, signées par la Commission électorale du district et jointes au procès-verbal.

Par décision de la Commission furent déclarés non valables :

a). — Bulletins de vote :

1° Comme ne se trouvant pas dans une enveloppe au timbre officiel, ou comme se trouvant dans une enveloppe fermée : les bulletins de vote n^{os} 1 et 2 ;

2° Comme n'étant pas en papier blanc, ou comme pourvu d'un signe extérieur de reconnaissance : le bulletin de vote n^o 3 ;

3° Comme ne contenant aucun nom ou pas de noms lisibles : les bulletins de vote n^{os} 4, 5, 6 ;

4° Comme ne permettant pas de reconnaître indubitablement toutes les personnalités des élus : aucun bulletin de vote ;

5° Comme contenant une réticence ou une réserve

à l'égard de tous les élus y figurant : les bulletins n^{os} 7 et 8 ;

6° Comme contenant trop de noms et ne permettant même pas de reconnaître l'ordre de classement des élus : aucun bulletin.

Conformément à la loi, ne purent être prises en considération deux enveloppes dans lesquelles se trouvaient plusieurs bulletins de vote qui ne portaient pas les mêmes noms et attributions de voix, soit les enveloppes n^{os} 9 et 10 ;

Plusieurs bulletins de même teneur se trouvaient dans les enveloppes n^{os} 11 et 12 : chacune d'elles fut comptée pour un bulletin.

Il ne se trouvait aucun bulletin dans les enveloppes n^{os} 13 et 14.

b). — Noms et indices en chiffres :

1° Comme nom illisible, sur le bulletin n^o 15, le nom figurant à la seconde place ;

2° Comme personnalité d'élu ne pouvant être indubitablement reconnue, sur le bulletin n^o 16, les noms : Mayer, Gottlieb ;

3° Une réticence ou une réserve ayant été exprimée à l'égard des élus, sur le bulletin n^o 17, le nom : Mader ;

4° Comme noms ne figurant sur aucune des propositions d'élection officiellement déclarées, sur les bulletins suivants, les noms ci-après : n^o 18, Maurer ;

n° 19, Müller ; n° 20, Schuster ; n° 21, Schneider ;
n° 22, Wagner ;

5° Le nombre total admis de six suffrages ayant été dépassé ou plus de trois voix ayant été attribuées à un candidat : sur le bulletin n° 23, le nom Riehl ; sur le bulletin n° 24, l'indice 4 a été changé en 3.

Par contre, les bulletins désignés ci-après et les noms y figurant, qui avaient donné lieu aux difficultés mentionnées ci-dessus, ont été déclarés valables par décision de la Commission électorale du district, pour les motifs suivants :

1° Le bulletin n° 25, parce que des lignes bleues n'ont pas été considérées comme un signe extérieur de reconnaissance ;

2° Sur le bulletin n° 26, le nom « Rill », qui ne pouvait signifier que « Riehl » de la troisième proposition d'élection ;

D'ailleurs, la déclaration de validité du bulletin n° 25 ne se fit qu'à égalité de voix.

Tous les bulletins et enveloppes ci-dessus mentionnés et ayant donné lieu à une prise de décision de la part de la Commission électorale du district, ont été pourvus de numéros se suivant et correspondant à ceux donnés ci-dessus, et ont été attachés au procès-verbal.

Le nombre des bulletins valables s'est élevé à 560, sur lesquels il a été émis en tout 3.330 votes valables, ainsi que le montre en détail la feuille de dé-

compte ci-jointe. La différence de 30 voix en moins qui en résulte s'explique par le fait que, d'après ce qui a été dit ci-dessus, 9 voix n'étaient pas valables, les voix en excédent n'entrant pas en ligne de compte pour ce calcul, et par le fait que pour le reste moins de 6 voix figuraient sur quelques bulletins.

Le nombre des bulletins de vote et enveloppes non valables s'est élevé à 10. Quand le nombre total des voix attribuées à chaque candidat fut calculé et annoncé par le président, celui-ci mit sous scellés tous les bulletins qui n'étaient pas attachés au procès-verbal et il les prit sous sa garde.

Les enveloppes utilisées pour l'élection, sauf celles déjà jointes au procès-verbal, furent détruites, celles qui n'avaient pas été employées (100) furent jointes de nouveau [au procès-verbal].

A aucun moment, il n'y eut moins de trois membres de la Commission du district présents aux opérations, et de même le président et le secrétaire ne s'absentèrent pas en même temps.

Le présent procès-verbal a été lu à haute voix et adopté en tous points par le président, les six assesseurs et le secrétaire, et clos comme suit :

Le président

de l'élection

A.

les assesseurs

B. C. D.

E. F. G.

le secrétaire

H.

B). — Procès-verbal de la commission électorale de bailliage (oberamtswahlkommission) pour le district urbain de Stuttgart.

Bailliage royal. . . . Fait le. . . .

Après l'élection de. . . députés pour la circonscription de. . . , élection faite le. . . en vertu d'une convocation datée du. . . (*Regierungsblatt*, p. . .), le bailliage a convoqué pour aujourd'hui comme étant le. . . jour après celui de l'élection à . . heures $\frac{\text{du matin}}{\text{du soir}}$ la commission électorale

de bailliage, composée du bailli comme président, et des autres membres du conseil de district (six), pour fixer le résultat de l'élection.

D'autre part, le jour et l'heure de la présente séance, ainsi que le local dans lequel il y est procédé, ont été publiés par affiche à l'hôtel du bailliage.

Tous les membres de la commission électorale de bailliage désignés ci-dessus se sont présentés à l'heure indiquée. Était présent, comme secrétaire, le secrétaire de bailliage.

Conformément à la loi électorale du Landtag, ont été adjoints par le président comme auxiliaires pour fixer le résultat de l'élection, le conseiller de comptabilité N... et le réviseur Z...

Pour chacun des districts de vote, le nombre des bulletins valables et des bulletins non valablement

émis, ainsi que celui des chiffres de voix de chaque candidat fixés par les commissions de district, ont été réunis par la commission de bailliage sur six feuilles auxiliaires spéciales, signées par elle et constituant une partie de ce procès-verbal, puis les voix attribuées à chacun des candidats pour toute la circonscription municipale ont été déterminées.

Ensuite, il fut établi par le calcul récapitulatif des voix données à tous les candidats d'une seule et même proposition d'élection, quel était le nombre de voix valables de chaque proposition. Ces calculs, dont les résultats définitifs sont contenus dans la sixième feuille auxiliaire ont été contrôlés par les deux collaborateurs de la commission et reconnus exacts.

Les résultats fixés par les commissions électorales de district ne donnèrent lieu à aucune contestation ni difficulté.

D'après les calculs de la sixième feuille auxiliaire chacune des propositions a obtenu les totaux de voix ci-après (1) :

I	II	III	IV	V
<i>D. P.</i>	<i>K</i>	<i>S. D.</i>	<i>V. P.</i>	<i>C</i>
31.000	17.000	83.000	21.000	9.000

1. Nous désignerons les partis par les abréviations suivantes : *Deutsche Partei* (parti national allemand) : *D. P.* ; *Konservativen* (conservateurs) : *K.*, et plus loin, *Bauerbund* (parti agrarien) : *B. B.* ; *Sozialdemokratie* (parti socialiste) : *S. D.* ; *Volkspartei* (parti populaire ou radical) : *V. P.* ; *Centrum* (centre ou catholiques) : *C.*

Mais comme, d'après les propositions d'élect noi officiellement déclarées, les propositions I, II et IV, sont associées et ne constituent ensemble qu'un seul groupe, il y a lieu de les considérer dans la répartition des sièges, comme constituant une même proposition. Conformément à la loi électorale du Landtag, les totaux de voix du groupe d'union I, II, IV, de la proposition III et de la proposition V étant, dans leur ordre, divisés par 1, 2, 3, et les six nombres ainsi obtenus étant mis à part, la répartition est donc la suivante :

Divisé par	Groupe I, II, IV	Prop. III <i>S. D.</i>	Prop. V <i>C</i>
	1	2	
1	89.000	88.000	9.000
	3	4	
2	44.500	44.000	
	5	6	
3	29.666	29.333	

Des six nombres les plus élevés ainsi obtenus, 89.000, 88.000, 44.500, 44.000, 29.666 et 29.333, trois reviennent au groupe d'union des propositions I, II et IV, et les trois autres à la proposition III (*S. D.*). Le parti social démocrate obtient donc trois sièges et le groupe I, II, IV, également trois.

Pour la répartition subséquente des trois sièges

revenant aux trois propositions associées, I, II, IV, on procède de la même façon.

Divisé par	Prop. I <i>D. P.</i>	Prop. II <i>K.</i>	Prop. IV <i>V. P.</i>
	1		3
1	51.000	17.000	21.000
	2		
2	25.500		
3	17.000		

Des trois nombres les plus élevés ainsi obtenus, 51.000, 25.500, 21.000, deux reviennent à la proposition I (*D. P.*), un à la proposition IV (*V. P.*). La proposition I obtient donc deux sièges, la proposition IV obtient le troisième.

Reste à déterminer les élus. Deux sièges reviennent à la première proposition (*D. P.*); or, des noms contenus dans cette proposition, ont obtenu d'après les constatations de la sixième feuille auxiliaire :

	Voix
Mayer Karl, négociant à Stuttgart. > . . .	25.250
Abt Friedrich, négociant »	16.850
Braun Heinrich, rentier »	8.450
Ade Christoph, fabricant »	200
Ackerlé Joh., vigneron »	150
Aldinger Wilh., fermier »	100
	51.000

Sont donc élus, MM. Mayer et Abt, dont l'éligibilité ne donne lieu à aucune contestation.

Aucun siège ne revient à la II^e proposition (K).

Trois sièges reviennent à III^e proposition (S. D.) ; or, des candidats figurant sur cette proposition ont obtenu :

	Voix
Riehl Karl, journaliste à Stuttgart . . .	29.050
Diez Wilh., négociant » . . .	29.000
Korn Hugo, typographe » . . .	28.950
Dreher Jacob, ébéniste » . . .	400
Dürr Otto, mécanicien » . . .	350
Durst Joseph, fondeur » . . .	250
	88.000

Sont donc élus, MM. Riehl, Diez et Korn. L'éligibilité de MM. Riehl et Korn ne soulève aucune contestation. Par contre, suivant acte du tribunal royal de bailliage Stuttgart-Ville, du 1^{er} décembre 1906, le négociant Diez a été déclaré en état de faillite ; en conséquence, Diez est, suivant l'article 135 (al. 4) rapproché de l'article 142 (al. 2, al. 2^e) de la Constitution wurtembergeoise, déchu du droit d'admission au Parlement.

Conformément à la loi électorale du Landtag (art. 35, al. 2, et art. 38), il n'est donc pas considéré comme proposé et il est remplacé par le candidat

Dreher qui avec 400 voix, a obtenu le plus de suffrages après lui, et dont l'éligibilité ne donne lieu à aucune contestation.

Un siège revient à la IV^e proposition (V. P.) ; or, des candidats figurant sur cette proposition ont obtenu d'après les résultats mentionnés sur la sixième feuille auxiliaire.

	Voix
Steinhardt Théodor, avocat à Stuttgart.	10.050
Eberlé, fabricant » . .	6.700
Lehmann, avocat » . .	3.350
Epple, instituteur » . .	600
Eitel, savonnier » . .	200
Eisele, négociant » . .	100
	21.000

Est donc élu M. Steinhardt, dont l'éligibilité n'est nullement contestée.

Quant à la V^e proposition (C.) elle n'obtient aucun siège

La Commission électorale de bailliage a décidé :

1^o L'élection de MM. Mayer, Abt, Riehl, Korn, Dreher et Steinhardt sera publiée dans le *Staats-anzeiger* et dans le *Amts-und Anzeigeblatt von Stuttgart*.

2^o Il sera donné avis officiel aux élus de leur élection en les invitant à se prononcer, devant la Com-

mission électorale de bailliage, sur leur acceptation ou leur refus.

3° Il sera communiqué au Comité des États et au Ministère royal de l'Intérieur une copie certifiée conforme de ce procès-verbal.

Tout ce qui précède est publié officiellement par la Commission électorale de bailliage qui ajoute que pendant toute la séance le local où elle se trouvait était librement accessible aux électeurs.

Enfin, le procès-verbal est signé par le président, les membres et le secrétaire.

C.) — Feuille de décompte pour les commissions électorales de district dans l'élection des six députés de Stuttgart.

I^{re} proposition d'élection: *Deutsche Partei.*

Ce groupement d'électeurs a émis comme bulletins de vote les listes de noms ci-après avec les indices en chiffres qui y sont joints :

Mayer 3 Abt 2 Braun

Il a été remis en bulletins non modifiés, contenant ces noms et ces indices :

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, ... 20, ... 100, ... 140, 141, 142

Ont donc obtenu :

Mayer $3 \times 142 = 426$ voix

Abt $2 \times 142 = 284$ »

Braun $= 142$ »

852 »

En outre, les noms ci-après de la I^{re} proposition ont obtenu sur bulletins modifiés ou écrits à la main :

Mayer	1, 4, 7, 8, 10, 12, 15
Abt	1, 3, 5, 8, 9, 10, 12
Braun	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
Ade	1, 2, 3, 4, 5, 6
Ackerlé	1, 2, 3, 4, 5
Aldinger	1, 2

En tout : 900 voix.

II^e proposition d'élection : *Konservativen*.

Ce groupement d'électeurs a émis comme bulletins de vote les listes de noms ci-après avec les indices en chiffres qui y sont joints :

Mader 3	Bauer 2	Bach
---------	---------	------

Il a été remis en bulletins non modifiés, contenant ces noms et ces indices :

1, 2, 3, 4 30

Ont donc obtenu :

Mader	3	$\times$ 30	= 90	voix
Bauer	2	$\times$ 30	= 60	»
Bach			= 30	»
			<u>180</u>	»

En outre, les noms ci-après de la II^e proposition ont obtenu sur bulletins modifiés ou écrits à la main :

Mader	1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 12
Bauer	1, 3, 5, 7, 9
Bach	1, 2, 3, 4
Beck	1, 2, 3
Brenner	1, 2
Bühl	—

En tout : 210 voix.

III^e proposition d'élection : *Sozialdemokratie*.

Ce groupement d'électeurs a émis comme bulletins de vote les listes de noms ci-après avec les indices en chiffres qui y sont joints :

Riehl 2	Diez 2	Korn 2
---------	--------	--------

Il a été remis en bulletins non modifiés, contenant ces noms et ces indices :

Ont donc obtenu :

Riehl	2	×	250	=	500	voix
Diez	2	×	250	=	500	»
Korn	2	×	250	=	500	»
					<u>1.500</u>	voix

En outre, les noms ci-après de la III^e proposition ont obtenu sur bulletins modifiés ou écrits à la main :

Riehl
Diez
Korn

Dreher

Dürr

Durst

En tout : 1.500 voix.

IV^e proposition d'élection: *Volkspartei*.

Ce groupement d'électeurs a émis comme bulletins de vote les listes de noms ci-après avec les indices en chiffres qui y sont joints :

Steinhardt 3 Eberlé 2 Lehmann

Il a été remis en bulletins non modifiés, contenant ces noms et ces indices :

1, 2, 3, 4, 5. 81

Ont donc obtenu :

Steinhardt $3 \times 81 = 243$ voix

Eberle $2 \times 81 = 162$ »

Lehmann $= 81$ »

486 voix

En outre, les noms ci-après de la IV^e proposition ont obtenu sur bulletins modifiés ou écrits à la main :

Steinhardt 1, 2, 5, 8, 11, 13, 15.

Eberle 2, 4, 6, 8, 10.

Lehmann 1, 2, 3, 4, 5.

Eisele 1, 2.

Eitel 1.

Eppele 3, 6, 9, 12, 15, 18, 21.

En tout : 540 voix.

V^e proposition d'élection : *Centrum*.

Ce groupement d'électeurs a émis comme bulletins de vote les listes de noms ci-après avec les indices en chiffres qui y sont joints :

Schaber 2 Fetzer 2 Vischer Frank

Il a été remis en bulletins non modifiés, contenant ces noms et ces indices :

1, 2, 3, 4. 30

Ont donc obtenu :

Schaber	2	×	30	=	60	voix
Fetzer	2	×	30	=	60	»
Vischer				=	30	»
Frank				=	30	»
						180 voix

En outre, les noms ci-après de la V^e proposition ont obtenu sur bulletins modifiés ou écrits à la main :

Schaber

Fetzer

Vischer

Frank

Frey

Fuchs

En tout : 180 voix.

Relevé général

Ont obtenu comme nombre de voix :

I^{re} PROPOSITION (D. P.)

Mayer	426 + 15 =	441
Abt.	284 + 12 =	296
Braun	142 + 8 =	150
Ade.		6
Æckerlé		5
Aldinger		2
		900

II^e PROPOSITION (K.)

Mader	90 + 12 =	102
Bauer	60 + 9 =	69
Bach.	30 + 4 =	34
Beck.		3
Brenner		2
Bühler		—
		210

III^e PROPOSITION (S. D.)

Riehl.	500
Diez	500
Korn.	500
Dreher	—
Dürr.	—
Durst.	—
	1.500

IV^e PROPOSITION (V. P.)

Steinhardt. . .	243 + 15 =	258
Eberle	162 + 10 =	172
Lehmann . . .	81 + 5 =	86
Eisele		2
Eitel.		1
Epple		21
		<u>540</u>

V^e PROPOSITION (G.)

Schaber	60
Fetzer	60
Vischer.	30
Frank.	30
Frey	—
Fuchs	—
	<u>180</u>

Total général des voix :

900
210
1,500
540
180
<u>3.330</u> voix

Certifié exact

Le Président, les Assesseurs, le Secrétaire,

A.	B. C. D.	H.
	E. F. G.	

D). — Exemples pour la répartition des sièges entre les propositions.

En étudiant le procès-verbal de la Commission électorale de bailliage pour le district urbain de Stuttgart, nous avons déjà commenté un exemple que l'administration elle-même avait donné comme modèle pour la répartition des sièges de députés entre les propositions d'élection. Nous croyons intéressant de compléter cette étude par le commentaire de trois autres exemples, également choisis par l'administration, et qui révèlent avec quelle minutie et quelle méthode procèdent les Allemands.

a). — *Exemple de l'influence de l'union des listes sur la répartition.*

On suppose qu'il a été fait dans la circonscription électorale de Stuttgart-Ville cinq propositions d'élection : parmi les partis qui ont établi ces propositions, l'un d'eux (I^{re} proposition) est en opposition essentielle avec les quatre autres (II^e, III^e, IV^e et V^e propositions) ; dont les programmes ne présentent pas, au contraire, de grandes différences entre eux. Il n'existe pas de liaison entre ces diverses propositions : celles-ci se présentent plutôt chacune pour elle.

Obtiennent respectivement : la I^{re} proposition :

121.000 voix ; la II^e : 54.000 ; la III^e : 58.000 ; la IV^e : 29.100 ; la V^e : 24.000.

La répartition des six sièges est alors la suivante :

Divisé par :	I ^e	II ^e	III ^e	IV ^e	V ^e
1	121.000 (1)	54.000 (4)	58.000 (3)	29.100	24.000
2	60.500 (2)	27.000	29.000	14.550	12.000
3	40.333 (5)				
4	30.250 (6)				

Le chiffre répartiteur est 30.250. La I^e proposition obtient quatre sièges, la II^e et la III^e chacune un ; la IV^e et la V^e n'en obtiennent aucun.

On voit que parmi les voix données aux propositions II^e, III^e, IV^e et V^e, sont restées sans effet : pour la II^e : 23.750 ; pour la III^e : 27.750 ; pour la IV^e : 29.100 ; et, pour la V^e : 24.000 ; soit, au total, 104.600 voix.

Or, le résultat de la répartition est tout autre, lorsque les propositions II^e, III^e, IV^e et V^e ont été déclarées liées.

Dès l'abord, ces propositions doivent être considérées ensemble comme *une* proposition ; elles disposent ensemble de 165.100 voix, et la répartition est la suivante :

Divisé par :	I ^e	II ^e -V ^e
1	121.000 (2)	165.000 (1)
2	60.500 (4)	82.550 (3)
3	40.333	55.033 (5)
4		41.275 (6)

Le chiffre répartiteur est 41.275. La I^{re} proposition obtient donc deux sièges : les propositions II à V, qui sont liées, obtiennent ensemble quatre sièges : on voit que la proportion dans la répartition s'est exactement renversée.

Entre les propositions II à V la répartition des quatre sièges a lieu comme il suit :

Divisé par :	II°	III°	IV°	V°
1	54.000 (2)	58.000 (1)	29.100 (3)	24.000
2	27.000	29.000 (4)		

Chiffre répartiteur : 29.000 ; dès lors, la II° obtient un siège ; la III° en obtient deux ; et la IV°, un. Cette fois encore, la V° n'en obtient aucun.

b). — *Exemple pour le cas de l'article 34 (al. 4).*

L'article 34 (al. 4) prescrit que, si dans le classement des nombres maxima nécessaires, le dernier de ces nombres, c'est-à-dire le chiffre répartiteur, s'attribue en même temps à plusieurs propositions, le sort décidera laquelle de ces propositions qui ont ainsi des droits égaux obtiendra le siège encore libre.

Certes, il n'arrivera que très rarement dans la pratique, que le chiffre répartiteur s'attribue en même temps à deux propositions, et il arrivera plus rarement encore que ce cas se présente pour plus de deux ; cependant c'est une possibilité.

On suppose qu'il y ait par exemple trois sièges à pourvoir ; quatre propositions ont été transmises et ont obtenu : la I^{re}, 600 voix ; la II^e, 400 ; la III^e, 300 ; la IV^e, 200. La répartition serait donc la suivante :

Divisé par :	I ^{re}	II ^e	III ^e	IV ^e
1	600 (1)	400 (2)	300 (3 ?)	200
2	300 (3 ?)	200	150	100

Le chiffre répartiteur serait 300 : ainsi, la I^{re} et la III^e proposition devraient s'en remettre au sort pour décider laquelle d'entre elles obtiendrait le siège encore libre.

Si nous supposons six sièges à pourvoir au lieu de trois, la répartition serait :

Divisé par :	I ^{re}	II ^e	III ^e	IV ^e
1	600 (1)	400 (2)	300 (3)	200 (5 ou 6 ?)
2	300 (4)	200 (5 ou 6 ?)	150	100
3	200 (5 ou 6 ?)			

Quatre sièges pourraient être pourvus immédiatement ; par contre, le chiffre répartiteur 200 se trouvant contenu dans les trois propositions I^{re}, II^e IV^e, le sort devrait prononcer entre elles pour l'attribution des sièges 5 et 6 encore vacants.

c). — *Exemple dans le sens de l'article 38 de la loi et du paragraphe 45 de la disposition d'exécution.*

L'article 38 prescrit que, si certains des élus par la voie de la représentation proportionnelle n'entrent pas

dans l'Assemblée des États ou s'en retirent au cours de la législature, ces membres seront remplacés par les candidats de la même proposition, et, si celle-ci est épuisée, par les candidats appartenant à une proposition associée avec elle. L'ordre de classement se règle alors d'après l'article 35, c'est-à-dire, que l'ordre d'inscription sur la proposition n'a aucune importance, mais que l'on tient uniquement compte du nombre plus ou moins élevé de suffrages obtenus par ces candidats suppléants (*sic*): le nombre plus élevé de suffrages motive seul la préférence sur le nombre moins élevé, et, en cas d'égalité de voix, l'ordre de la proposition décide. A ce sujet nous avons fait remarquer que le projet de 1905 considérait comme non proposés les candidats inéligibles, et en conséquence, les voix de ces candidats auraient été perdues pour leurs propositions respectives ; aussi, d'après la rédaction actuelle, les inéligibles sont-ils considérés comme proposés, mais, on les élimine pour l'attribution des sièges aux candidats.

Les élections complémentaires n'étant pas autorisées, le président doit conserver les bulletins et les procès-verbaux jusqu'à la fin de la législature (§ 45 de la disposition d'exécution de la loi).

Reprenons les nombres de l'exemple a). Les propositions liées ont obtenu ensemble quatre sièges, soit : la II^e, un siège avec 54.000 voix ; la III^e, deux sièges avec 58.000 voix ; la IV^e, un siège avec

29.100 voix; quant à la V^e, ses 24.000 voix ne lui ont donné aucun siège.

Supposons que les deux élus de la III^e proposition se retirent et que cette proposition soit complètement épuisée : les deux sièges devenus libres devront être attribués aux propositions associées II^e, IV^e et V^e.

Naturellement, il ne faudrait pas perdre de vue, en ce cas, les deux autres sièges déjà répartis et obtenus par les propositions II^e et IV^e, mais il faudrait prendre comme point de départ, que les *quatre* sièges obtenus par les propositions liées doivent être répartis de la manière suivante :

Divisé par :	II ^e	IV ^e	V ^e
1	54.000 (1)	29.100 (2)	24.000 (4)
2	27.000 (3)	14.550	.
3	18.000		

La V^e proposition aurait donc elle aussi un représentant.

APPENDICE. — *Les élections municipales des grandes et moyennes villes.*

La matière est régie par l'ordonnance municipale du 28 juillet 1906 et par la disposition d'exécution s'y rapportant, du 6 octobre 1907.

Les villes wurtembergeoises se divisent en trois catégories :

1° Les grandes villes: plus de 50.000 habitants ;

2° Les villes moyennes: c'est-à-dire les communes de 10.001 à 50.000 habitants ;

3° Les petites villes et communes rurales, ayant moins de 10.000 habitants (art. 7 de l'ordonnance).

Les élections se font au scrutin de liste, et, pour les grandes et moyennes villes l'élection des membres non rétribués du Conseil municipal se fait d'après le principe de la représentation proportionnelle (art. 73).

On applique alors les principes en vigueur pour l'élection des six députés de la ville de Stuttgart (art. 74-85), toutefois avec la dérogation que les électeurs peuvent aussi élire des personnes *ne figurant sur aucune proposition* ; dans le décompte des voix, chacun de ces candidats est alors considéré comme formant à lui seul une proposition d'élection (art. 78 et 79) (1).

1. Cf. Gaupp-Göcz: *Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg*. Tübingue, 1908 (Elections municipales, p. 286).

CHAPITRE II

Effets et résultats

SECTION I. — *Les partis politiques en Wurtemberg et la représentation proportionnelle.*

En Wurtemberg, aucun parti ne dispose d'une majorité considérable. Dans le cercle du Danube, sur les confins de la Bavière, il y a une très forte proportion de catholiques, ce qui donne la prépondérance au *Centre* dans cette région ; à Stuttgart et à Cannstatt, villes industrielles, la *Sozialdemokratie* prédomine ; quant au *Volkspartei* (l'équivalent des radicaux français), il est répandu à peu près dans tout le pays ; les *Conservateurs* proprement dits ne sont plus qu'un parti infime qui a fusionné avec le *Bauerbund*, parti essentiellement agrarien et ayant adopté toutes les idées protectionnistes des agrariens prussiens ; reste enfin le *Deutsche Partei* qui se recommande du national-libéralisme : or, la caractéristique des nationaux-libéraux allemands est d'être indécis sur leurs propres opinions. Ce sont eux, en effet, qui, au Reichstag de l'Empire, ont accepté les

premiers la constitution du bloc conservateur-libéral ; en réalité, ils sont plus nationaux que libéraux ; ils ont, par exemple, toujours soutenu la politique autoritaire de Bismarck parce qu'ils la considéraient comme nationale et allemande au premier chef : d'ailleurs, leur chef actuel est M. Bassermann, qui pendant toute l'affaire du Maroc, fut le leader attitré des chauvins allemands.

Il existe donc en Wurtemberg un parti d'extrême-gauche, la *Sozialdemokratie* qui, d'après les prévisions, aurait disposé à la veille des élections, d'environ 91.500 voix ; un parti de gauche, le *Volks-partei* qui aurait eu, pour sa part environ 75.000 voix. Pour les partis de droite, le *Bauerbund* (agrariens) se voyait attribué environ 50.000 suffrages, et le *Centre* (parti confessionnel catholique) aurait eu, d'après les mêmes prévisions, environ 90.000 suffrages ; quant aux *Conservateurs* proprement dits, ils ne constituaient qu'un groupe minime de 4.000 à 5.000 électeurs. Reste un parti indécis, le *Deutsche Partei*, pour lequel on prévoyait environ 68.000 suffrages, mais qui, disons-le dès maintenant, fit les frais de la première expérience de la représentation proportionnelle (1).

1. Voici, d'après la *Neckarzeitung*, citée par la *Frankfurter Zeitung* du 8 décembre 1906, le tableau récapitulatif des pertes et gains des divers partis de 1900 à 1906.

Pour mieux caractériser les élections wurtembergeoises du 5 décembre 1906 et du 11 janvier 1907, il faut encore mentionner qu'elles concordaient avec les élections au Reichstag, élections consécutives à la dissolution de cette assemblée qui s'était produite dans les conditions suivantes : M. de Bülow avait gouverné jusqu'alors avec des conservateurs, les agrariens, et avec le Centre, bien qu'il n'y eût pas d'alliance ouverte avec ce parti : il était aussi appuyé par les nationaux-libéraux ; il avait contre lui les socialistes venus en grand nombre au Parlement à la suite des élections de 1903, les libéraux avancés ou libres-penseurs (*Freisinnige*), et les députés des diverses nationalités (polonais, danois, alsaciens-lorrains). M. de Bülow n'ayant pas pu faire au Centre les concessions qu'il désirait au point de vue confessionnel, ce parti affirma son intention de ne plus soutenir la politique étrangère du Chancelier de l'Empire, et celui-ci, n'ayant plus de majorité possible, dut dissoudre le parlement. Les élections au

	<i>D. P.</i>	<i>V. P.</i>	<i>G.</i>	<i>B. B.</i>	<i>S. D.</i>
Élections au Landtag 1900	67.884	69.658	76.040	37.719	58.721
— Reichstag 1903	61.420	62.608	89.939	48.913	91.657
— Landtag 1906	68.072	76.736	89.685	49.523	91.650

Il paraît curieux que, dans cette période de 1900 à 1906, tous les partis aient gagné des voix ; mais, l'accroissement du nombre d'électeurs s'explique en partie par la rapide augmentation de la natalité en Allemagne.

Reichstag eurent lieu fin janvier et au début de février 1907. La question du Maroc étant alors brûlante et ayant été d'ailleurs la cause indirecte de la dissolution du Reichstag, le gouvernement se plaça sur le terrain patriotique, ce qui lui permit tout à la fois de rassembler contre le socialisme, le vainqueur des élections de 1903, tous les partis bourgeois autres que le Centre, de jeter sur le Centre la suspicion de n'être pas suffisamment patriote, et d'être plus catholique qu'allemand, et enfin de fortifier sa politique étrangère marocaine, anti-française et anti-anglaise, par la constitution d'un bloc national. Le parti socialiste revint au Parlement diminué de près de moitié, la droite et les libéraux de toutes nuances constituèrent un bloc, à la vérité un peu hybride, et le parti catholique se vit tenu à l'écart du gouvernement.

Aujourd'hui, la politique étrangère de M. de Bülow ayant échoué en très grande partie, et ayant même provoqué des dissentiments entre l'empereur et le chancelier, des scissions se manifestent déjà et le bloc commence à s'effriter.

Il semble donc que d'après la politique générale allemande de l'époque, le *Volkspartei* et le *Deutsche Partei* wurtembergeois auraient dû marcher de pair contre la *Sozialdemokratie* en leur qualité de partis bourgeois ; or, dans la réalité, aux élections générales, le *Volkspartei* ne fit aucune alliance, tandis que

le *Deutsche Partei* , au contraire, s'alliait au *Bauerbund* (parti de droite) dans la majeure partie des circonscriptions.

Aux élections proportionnelles, la scission entre les nationaux-libéraux et les libéraux avancés s'accroît davantage encore, puisque le *Volkspartei* associa ses propositions d'élection à celles de la *Sozialdemokratie* dans les deux circonscriptions nationales, tandis que le *Deutsche Partei* s'associait de son côté avec le *Bauerbund* et les *Conservateurs*.

Le Wurtemberg resta donc indifférent en cette circonstance à la politique générale de l'Empire, et les événements qui s'y passèrent forment même un contraste frappant avec ceux que déterminera la politique de M. de Bülow.

En somme, ceci caractérise l'esprit d'indépendance relative de l'Allemagne du Sud, s'opposant une fois de plus à l'Allemagne du Centre et du Nord, et le véritable esprit local du corps électoral wurtembergeois ; c'est-à-dire : d'une part, le socialisme dans les villes industrielles et les grandes villes, d'autre part, le radicalisme chez une quantité de petits propriétaires ruraux, puis, un rapprochement d'intérêts se créant entre ces radicaux et ces socialistes ; au contraire, la tactique inverse s'opérant chez les agrariens, et le *Deutsche Partei*, qui représente plutôt des idées sentimentales que des intérêts réels, se dissociant suivant les tendances individuelles de ses

membres, ou bien dans le *Volkspartei* ou bien dans le *Bauerbund*. Quant au Centre, parti essentiellement confessionnel, il demeure impénétrable.

Il nous reste quelques mots à ajouter sur les opinions émises par les partis au sujet de la représentation proportionnelle.

Le *Deutsche Partei*, obligé de compter beaucoup sur l'influence personnelle de ses membres pour faire passer ses candidats, est adversaire de la représentation proportionnelle et constate avec mélancolie, au lendemain des élections, combien la nouvelle forme électorale lui a été préjudiciable. Le *Schwäbischer Merkur*, organe du parti à Stuttgart, s'exprime en ces termes : « En ce qui concerne le *Deutsche Partei*, les électeurs ont apporté non pas précisément une désillusion, mais bien une confirmation des craintes que l'on avait dans le parti sur l'issue des élections proportionnelles, craintes déjà exprimées lorsque l'on avait adopté ce système d'élections lors de la revision de la Constitution. De tout temps le *Deutsche Partei* s'est adapté plus que tout autre parti au système de l'élection *personnelle*, et il lui manque, en conséquence, cette discipline sévère qui attache les électeurs au parti avant tout. Ceci devait apparaître dans les élections proportionnelles (1). »

1. Cf. le *Schwäbischer Merkur* du 11 janvier 1907.

Tous les autres partis firent bon accueil à la réforme, parce qu'ils avaient tous des programmes nettement définis, et que leurs membres suivaient strictement le mot d'ordre. En effet, le Centre est entièrement dans les mains du clergé ; la *Sozialdemokratie* est admirablement disciplinée ; le *Bauerbund* marche sur les idées protectionnistes ; le *Volkspartei* (sympathique dans le Wurtemberg parce qu'il représente bien les vieilles tendances démocratiques des petits propriétaires ruraux sans toutefois aller jusqu'au socialisme qui d'ailleurs ne l'effraie pas puisqu'il fait alliance avec lui), était d'autant plus partisan de la réforme qu'il avait exprimé au cours de la discussion devant le Landtag le désir de faire du pays une circonscription unique. Voici ce qu'écrivait la *Gazette de Francfort*, le grand organe du *Volkspartei* dans toute l'Allemagne du Sud, par la plume de son correspondant de Stuttgart (1) : «... Il est complètement impossible pour l'électeur isolé de ne pas apercevoir toutes les conséquences que pourraient avoir sur le résultat de l'élection les dérogations qu'il apporterait de son propre chef à la proposition d'élection de son parti. Ce procédé fait donc naître une organisation plus ferme des partis et l'électeur se trouve, plus que par le passé, obligé de se guider sur de grands éléments de principe et de mettre au second plan ses

1. Cf. la *Frankfurter Zeitung* du 2 décembre 1906.

désirs particuliers, petits et souvent mesquins. Il est donc par suite très possible que les partis de forte organisation sociale ou confessionnelle prennent, à une première application, une grande avance sur tous les autres. Mais cela se compensera plus tard. Nous ne pouvons considérer comme un défaut de voir, par une cohésion « plus ferme des électeurs de même opinion ou d'opinion voisine, la politique se modifier dans le sens d'une plus grande constance. Mais, le plus grand avantage consiste dans ce fait que la *répartition la plus équitable des sièges* permet aux *minorités*, jusqu'ici bien souvent négligées et mécontentes, de mettre leurs voix dans la balance et de *participer* plus activement à la vie publique. »

SECTION II. — *Les résultats des élections wurtembergeoises de 1906 et de 1907.*

Pour présenter un tableau plus complet, nous examinerons d'abord les résultats des élections générales. Nous connaissons ainsi le nombre effectif des votants : chaque électeur ne dispose, en effet, que d'une seule voix (nous savons, au contraire, que pour l'élection des six représentants de Stuttgart, l'électeur peut inscrire six noms sur un bulletin, et qu'il peut même en inscrire neuf ou huit, suivant la circonscription nationale à laquelle il appartient, pour l'élection des dix-sept députés des cercles, avec le

droit, dans un cas, comme dans l'autre, d'accumuler jusqu'à trois suffrages sur le même nom); de plus, les différences qui existent entre les résultats obtenus dans un même endroit, avec l'application du système majoritaire, puis, de la représentation proportionnelle, nous permettront de mieux saisir le mécanisme et les effets de chaque système (par exemple, le *Volkspartei* a gagné notablement entre les deux élections, la seconde lui a été beaucoup plus favorable que la première).

I. — LES ÉLECTIONS DU 5 DÉCEMBRE 1906.

A). — Les élections uninominales et majoritaires.

a). — *Premier tour de scrutin.*

Dans le Landtag précédent, les sièges étaient ainsi répartis (abstraction faite des 23 membres privilégiés):

<i>V. P.</i>	<i>G.</i>	<i>D. P. — B. B.</i>		<i>S. D.</i>	<i>K.</i>
26	18	10	7	7	2

Ces deux partis se sont alliés presque partout pour l'élection qui nous occupe.

Le *V. P.* a présenté 57 candidats (dans autant de circonscriptions, dont un certain nombre comme candidats « compte-voix » (*Zählkandidaten*)).

La *S. D.* a présenté 70 candidats (partout)

Le *D. P.* a présenté 41 candidats (dans autant de circonscriptions).

Le *B. B.* a présenté 29 candidats (dans autant de circonscriptions).

Le *G.* a présenté 35 candidats (dans autant de circonscriptions).

§ Résultats des six bonnes villes élues
d'après le système majoritaire.

1° Tubingue :

Candidat du <i>Volkspartei</i> . . .	1.458	Élu
» du <i>Deutsche Partei</i> (en perte)	726	
» de la <i>Sozialdemokratie</i> .	122	
» du <i>Centrum</i>	80	

2° Heilbronn :

Candidat du <i>V. P.</i>	2.681	
» du <i>D. P.</i> (en perte). .	920	Ballottage
» de la <i>S. D.</i>	2.577	
» du <i>C.</i>	335	

3° Ludwigsbourg :

Candidat du <i>V. P.</i>	959	
» du <i>D. P.</i> (en perte). .	815	Ballottage
» de la <i>S. D.</i>	659	

4° Reutlingen :

Candidat du <i>V. P.</i> (en gain) . .	1.677	Élu
» de la <i>S. D.</i>	1.030	
» du <i>D. P.</i>	353	

5° Ulm

Candidat du <i>V. P.</i> (en gain) . . .	1.885
» du <i>D. P.</i> (en faible gain). . .	1.261
» de la <i>S. D.</i> (en fort gain). . .	1.458 Ballottage
» du <i>C.</i> (en assez fort gain). . .	988

6° Ellwangen :

Candidat du <i>C.</i>	644 Élu
» divers	122

		Élus
		—
Au total.	$\left. \begin{array}{l} V. P. \\ C. \end{array} \right\}$	$\begin{array}{l} 2 \\ 1 \end{array}$
Ballottages.	3	

§ Résultats des bailliages dans les quatre cercles.

1° Cercle du Neckar (16 bailliages, 16 sièges).

	Voix	Sièges
	—	—
<i>V. P.</i> (en perte à Stuttgart-campagne).	16.550	2
<i>D. P.</i> — <i>B. B.</i> — <i>K.</i> (gros gain, 1 siège).	27.840	4
<i>S. D.</i> (en perte à Cannstatt, ville industrielle).	27.240	2
<i>C.</i>	3.500	0
<i>S.</i> (sauvages)	6.320	1

Sièges pourvus : 9. Ballottages : 7.

2° Cercle de Jagst (12 bailliages, 12 sièges).

	Voix —	Sièges —
<i>V. P.</i>	7.860	2 (en perd 1)
<i>D. P. — B. B. — K.</i>	16.540	4
<i>S. D.</i>	9.560	0
<i>C.</i>	14.200	3
<i>S.</i>		

Sièges pourvus : 9 Ballottages : 3

3° Cercle de la Forêt-Noire (16 bailliages, 16 sièges).

	Voix —	Sièges —
<i>V. P.</i>	23.560	1 (en perd 1)
<i>D. P. — B. B.</i>	14.290	1
<i>S. D.</i>	15.700	0
<i>K.</i>	2.700 (A Balingen 84 au lieu de 1.000)	1 (mais avec perte)
<i>C.</i>	17.410	4

Sièges pourvus : 7 Ballottages : 9

4° Cercle du Danube (16 bailliages, 16 sièges).

	Voix —	Sièges —
<i>V. P.</i>	10.450	0
<i>D. P. — B. B.</i>	11.190	2
<i>S. D.</i>	9.140	0
<i>K.</i>		
<i>C.</i>	44.970	10
<i>S.</i>	650	

Sièges pourvus : 12 Ballottages : 4

Relevé général des suffrages exprimés au premier tour.

	<i>S. D.</i>	<i>V. P.</i>	<i>D. P.—B. B.</i>	<i>C.</i>	<i>K.</i>	<i>S.</i>
Bonnes villes.	5.180	8.660	4.070	2.050		
Danube. . .	9.140	10.450	11.190	44.970		650
Neckar . . .	27.240	16.550	27.840	3.500	2.010	6.320
Jagst	9.560	7.860	16.540	14.200		+ 120 dispersés
Forêt-Noire .	15.700	23.560	14.290	17.410	2.700	
	66.820	67.080	73.930	82.130	4.710	7.090

Partis de gauche	Centre	Partis de droite	Sauvages et dispersés
<i>S. D.</i> 66.820	↓	<i>D. P.—B. B.</i> 73.930	↓
<i>V. P.</i> 67.080	↓	<i>K.</i> 4.710	↓
133.900	82.130	78.640	7.090

Ensemble : 301.760 suffrages exprimés
hors de Stuttgart-Ville.

C'est dans le cercle du Danube (catholique) que la discipline est la plus stricte.

Le *Centre* se maintient, avec un fort gain de voix, et même gagne 1 siège.

Le *Volkspartei* perd 3 sièges, la *Sozialdemokratie* perd 1 siège (gagné par le *Deutsche Partei*). Le *Bauerbund* gagne 2 sièges.

Tous les chefs de parti sont réélus.

Résultats définitifs au 1 ^{er} tour . .	{	<i>S. D.</i>	2	{ 13 avec 1 K et 1 S. K.
		<i>D. P.</i>		
		<i>B. B.</i>		
		<i>V. P.</i>	7	
		<i>C.</i>	18	

b). — *Second tour de scrutin.*

La *Gazette de Francfort* du 8 décembre 1906, citant la *Neckarzeitung* donnait les prévisions suivantes :

Prennent part aux ballottages:

<i>D. P.</i>	19	candidats
<i>B. B.</i>	16	—
<i>V. P.</i>	27	—
<i>C.</i>	17	—
<i>S. D.</i>	27	—

§ Résultats définitifs des bonnes villes

Ludwigsbourg :

<i>V. P.</i>	1.540 suffrages	<i>Élu</i> (siège gagné sur <i>D. P.</i>)
<i>D. P.</i>	940	»

Heilbronn :

<i>V. P.</i>	3.340 suffrages	<i>Élu</i> (siège maintenu)
<i>S. D.</i>	3.137	»

Ulm :

<i>V. P.</i>	3.360 suffrages	<i>Élu</i> (siège maintenu)
<i>D. P.</i>	2.230	»

Au total :	<i>V. D.</i>	<i>D. P.</i>	<i>S. D.</i>
	1.540		
	3.340	940	
	3.360	2.230	
	<u>8.240 (3 sièges)</u>	<u>3.170</u>	3.137

§ Résultats définitifs des quatre cercles

1° Cercle du Neckar (7 ballottages).

	Voix —	Sièges —
<i>V. P.</i>	4.788	2
<i>D. P. — B. B.</i>	15.070	2 (dont 1 gagné sur <i>V. P.</i>)
<i>S. D.</i>	7.613	2
<i>C.</i>	3.409	1

2° Cercle de Jagst (3 ballottages).

	Voix —	Sièges —
<i>V. P.</i>	2.300	0
<i>D. P. — B. B.</i>	6.300	2
<i>S. D.</i>	3.710	1

3° Cercle de la Forêt-Noire (9 ballottages).

	Voix —	Sièges —
<i>V. P.</i>	26.270	5
<i>D. P. — B. B. — K.</i>	13.890	0
<i>S. D.</i>	9.730	3
<i>C.</i>	3.060	1

4° Cercle du Danube (4 ballottages).

	Voix —	Sièges —
<i>V. P.</i>	15.020	1
<i>D. P. — B. B. — K.</i>	8.070	2 (gagnés sur <i>V. P.</i>)
<i>S. D.</i>	5.460	0
<i>C.</i>	2.500	1 (gagné sur <i>V. P.</i>)

B.) — Les élections proportionnelles des six représentants de Stuttgart.

Les cinq partis ont obtenu respectivement :

I	II	III	IV	V
<i>D. P.</i>	<i>K.</i>	<i>S. D.</i>	<i>V. P.</i>	<i>C.</i>
59.315	16.528	117.136	36.081	14.551

Les propositions II et V (*K.* et *C.*) étaient associées.

Quel était le chiffre répartiteur ?

Divisé par	I (<i>D. P.</i>)	III (<i>S. D.</i>)	IV (<i>V. P.</i>)	II et V (<i>K.</i> et <i>C.</i>)
1	59.315 (2)	117.136 (1)	36.081 (5)	31.078 (6)
2	29.657	58.568 (3)	18.040	15.539
3	19.771	39.045 (4)	12.027	10.359

Le chiffre répartiteur étant 31.078, les différents partis obtiennent :

S. D. : 3 sièges ; *D. P.* : 1 siège ; *V. P.* : 1 siège ; *K.* et *C.* : 1 siège (pour *K.*)

Le nombre total des inscrits était de 50.973, il y eut 41.007 votants, soit une proportion de 80,40/0. Or, chaque électeur disposant de 6 suffrages, $6 \times 41.007 = 246.042$, mais, en réalité il n'y eut que 243.610 suffrages exprimés, soit 2.432 voix de moins.

Tableau récapitulatif du 5 décembre 1906 (Stuttgart compris) :

	1 ^{er} tour	2 ^e tour	Total
<i>V. P.</i>	8	12	20
<i>S. D.</i>	5	6	11
<i>B. B.</i>	8	3	11
<i>D. P.</i>	7	4	11
<i>C.</i>	19	2	21
<i>S.</i>	1	—	1
	48	27	75

Le *Centre* devient la plus forte fraction grâce à la politique du *Deutsche Partei*.

II. — LES ÉLECTIONS DU 11 JANVIER 1907.

A. — Prévisions de la « Gazette de Francfort »
du 3 janvier 1907.

a). — *Première circonscription (Nord)* :
Cercles du Neckar et de Jagst.

D'après les élections générales du 5 décembre 1906 :

<i>V. P.</i>	. . .	38.000 suffrages
<i>S. D.</i>	. . .	61.100 »
<i>D. P.</i>	. . .	38.150 »
<i>B. B.</i>	. . .	36.350 »
<i>C.</i>	. . .	25.450 »

Deux groupes par listes associées :

<i>V. P.</i>	. . .	{ 99.100 (gauche)
<i>S. D.</i>	. . .	
<i>D. P.</i>	. . .	{ 74.500 (droite)
<i>B. B.</i>	. . .	
<i>C.</i>	. . .	25.450

Dès lors, la répartition semblait devoir être la suivante :

<i>V. P.</i>	<i>S. D.</i>	<i>D. P.</i>	<i>B. B.</i>	<i>C.</i>
1 = 99.100 (1)	1 = 74.500 (2)	1 = 25.450 (6)		
2 = 49.550 (3)	2 = 37.250 (4)			
3 = 33.033 (5)	3 = 24.833 (7)			
4 = 24.775 (8)				
5 = 19.320 (9)				

chiffre répartiteur.

Et les différents partis devaient obtenir probablement :

La <i>Sozialdemokratie</i>	: 3 sièges
Le <i>Volkspartei</i>	: 2 »
Le <i>Deutsche Partei</i>	: 2 »
Le <i>Bauerbund</i>	: 1 »
Le <i>Centre</i>	: 1 »

b). — *Deuxième circonscription (Sud)* : Cercles du Danube et de la Forêt-Noire.

Élections générales		Avec listes associées	
<i>V. P.</i>	44.750	{	Gauche 71.950
<i>S. D.</i>	30.200		
<i>D. P.</i>	19.900	{	Droite 35.300
<i>B. B.</i>	15.400		
<i>C.</i>	64.000	Centre	64.000

D'où :

Gauche	Droite	Centre
1 = 71.950 (1)	1 = 35.500 (4)	1 = 64.008 (2)
2 = 35.975 (3)		2 = 32.000 (5)
3 = 23.983 (6)		3 = 21.333 (7)
4 = 17.988 (8) chiffre répartiteur.		

D'où probablement :

<i>V. P.</i>		2 sièges
<i>S. D.</i>		2 »
<i>D. P.</i>		1 »
<i>C.</i>		3 »
<i>B. B.</i>		0 »

Et, sans listes associées :

<i>C.</i>		4 sièges
<i>V. P.</i>		2 »
<i>S. D.</i>		1 »
<i>D. P.</i>		1 »

ou peut-être *C.* 5 » et *D. P.* . . . 0

B). — Résultats bruts, sans répartition.

a). — *Première circonscription* (Neckar et Jagst).

Inscrits : 259.731. Voix valables : 1.803.574, soit 73 0/0 de votants.

<i>S. D.</i>	508.413	Elus : 3	<i>S. D.</i>
<i>V. P.</i>	454.091	2	<i>V. P.</i>

<i>B. B. — K.</i>	370.006	2	<i>B. B. — K.</i>
<i>C.</i>	270.685	1	<i>C.</i>
<i>D. P.</i>	200.379	1	<i>D. P.</i>

Le *Volkspartei* a gagné 12.000 voix sur les élections générales, dans la 1^{re} circonscription.

La *Sozialdemokratie* a perdu, dans les deux circonscriptions, depuis les élections générales.

Voici quels furent les élus dans la première circonscription :

<i>V. P.</i>	1 ^{er} candidat	103.266 suffrages	
	2 ^e »	73.275	»
<i>S. D.</i>	1 ^{er} candidat	114.476	»
	2 ^e »	113.876	»
	3 ^e »	113.242	»
<i>B. B. — K.</i>	1 ^{er} candidat	101.635	»
	2 ^e »	76.937	»
<i>D. P.</i>	1 ^{er} »	37.837	»
<i>C.</i>	1 ^{er} »	91.934	»

A Stuttgart-Ville, le *Volkspartei* a énormément gagné.

b). — *Seconde circonscription* (Forêt-Noire et Danube).

Inscrits : 225.974 (1). Voix valables : 1.459.995, soit 80 0/0 de votants.

1. Le nombre total des inscrits pour tout le pays est donc de 485.705.

<i>C.</i>	599.397	=	3 sièges
<i>V. P.</i>	344.731	=	2
<i>S. D.</i>	230.275	=	1 »
<i>K. — B. B.</i>	160.294	=	1 »
<i>D. P.</i>	155.298	=	1 »

Dans chaque parti, les élus obtinrent respectivement :

<i>V. P.</i>	1 ^{er} candidat	66.141 suffrages
	2 ^e »	61.745 »
<i>S. D.</i>	1 ^{er} candidat	86.823 suffrages
<i>B. B. — K.</i>	1 ^{er} »	40.687 »
<i>D. P.</i>	1 ^{er} »	38.697 »
<i>C.</i>	1 ^{er} »	148.718 »
	2 ^e »	147.290 »
	3 ^e »	138.455 »

C). — Répartition des 17 sièges entre les partis.

a). — *Première circonscription* (Neckar et Jagst).

I ^e Prop.	II ^e	III ^e	IV ^e	V ^e
<i>D. P.</i>	<i>B. B. — K.</i>	<i>S. D.</i>	<i>V. P.</i>	<i>C.</i>
200.379	370.006	508.413	454.091	270.685

Propositions liées :

$\overbrace{\text{I} - \text{II}} \quad \overbrace{\text{III} - \text{IV}}$

D'où, 1^{re} répartition entre les groupes ;

Divisé par	$\overbrace{\text{I} - \text{II}}$	$\overbrace{\text{III} - \text{IV}}$	V
1	570.375 (2)	962.504 (1)	270.685 (6)
2	285.192 (5)	481.252 (3)	
3	190.128 (9)	320.834 (4)	
4		240.626 (7)	
5		192.500 (8)	

Puis, répartition subséquente entre les diverses propositions :

$\overbrace{\text{I} - \text{II}}$	= 570.385 suffrages	= 3 sièges
Divisé par	I ^{re} Prop. : D. P.	II ^{re} Prop. : B. B. — K.
1	200.379 (1 siège)	370.006
2		185.003
		} (2 sièges)
$\overbrace{\text{III} - \text{IV}}$	= 962.504	= 5 sièges
Divisé par	III ^{re} Prop. S. D.	IV ^{re} Prop. V. P.
1	508.413	454.091
2	254.206	227.045
3	169.471	
	} (3 sièges)	} (2 sièges)

Quant à la V^{re} Prop. C, elle obtient 1 siège (6).

b). — *Seconde circonscription* (Danube et Forêt-Noire).

I ^{re} Prop.	II ^{re}	III ^{re}	IV ^{re}	V ^{re}
D. P.	B. B. — K.	S. D.	V. P.	C.
155.298	160.294	230.275	314.731	599.397

Propositions liées :

$\overbrace{\text{I} - \text{II}}$	$\overbrace{\text{III} - \text{IV}}$
------------------------------------	--------------------------------------

D'où, première répartition entre les groupes :

Divisé par	I — II	III — IV	V
1	315.592 (3)	545.006 (2)	599.397 (1)
2	157.796 (8)	272.503 (5)	299.698 (4)
3	105.197	181.668 (7)	199.799 (6)
4			149.840

Puis, répartition subséquente entre les diverses propositions :

$\overbrace{\text{I} - \text{II}} = 315.592 \text{ suffrages}$		$= 2 \text{ sièges}$
Divisé par	I ^e Prop. <i>D. P.</i>	II ^e Prop. <i>B. B. — K.</i>
1	155.298 (1 siège)	160.294 (1 siège)
$\overbrace{\text{III} - \text{IV}} = 545.006 \text{ suffrages}$		$= 3 \text{ sièges}$
Divisé par	III ^e Prop. <i>S. D.</i>	IV ^e Prop. <i>V. P.</i>
1	230.275 (1 siège)	314.731 { (2 sièges) 157.365 { 104.910
2	115.362	

La V^e Prop. *C.*, elle obtient 3 sièges.

D). — Résultats généraux des deux circonscriptions nationales.

D'après les calculs exacts, les résultats auraient été les mêmes dans les deux circonscriptions, si les propositions n'avaient pas été associées.

Ils auraient été également les mêmes si l'élection s'était faite en une circonscription unique pour tout le pays.

a). — Neckar et Jagst

b). — Danube et Forêt-Noire

<i>V. P.</i>	454.091	314.731	=	4	sièges
<i>S. D.</i>	508.413	230.275	=	4	»
<i>C.</i>	270.685	599.397	=	4	»
<i>B. B.</i>	370.006	160.294	=	3	»
<i>D. P.</i>	200.379	154.298	=	2	»

Ensemble, les partis politiques ont réuni :

Partis de gauche (*V. P.* + *S. D.*) : 1.507.510 voix :

Partis de droite (*B. B.* + *C.*) : 1.400.382 »

Le *Deutsche Partei* : 355.677 »

Relevé de tous les partis pour tout le Wurtemberg :

<i>C.</i>	870.082	voix
<i>V. P.</i>	768.822	»
<i>S. D.</i>	738.688	»
<i>B. B.</i>	530.300	»
<i>D. P.</i>	355.677	»

A Stuttgart, par rapport au 5 décembre 1906,

le <i>V. P.</i>	(1) gagne environ	5.000	voix
le <i>D. P.</i>	perd	»	10.000 »
la <i>S. D.</i>	perd	»	7.000 »
les <i>K.</i>	perdent	»	5.000 »
le <i>C.</i>	gagne	»	1.700 »

1. Nous avons dit que le *Volkspartei* a gagné 12.000 voix dans l'ensemble de la première circonscription.

A Stuttgart-ville, les divers partis ont obtenu, dans les élections du 3 décembre 1906 et du 11 janvier 1907, les nombres de voix suivants :

D. P. = 75.715 ; *B. B. — K.* = 16.804 ; *S. D.* = 163.915 ; *V. P.* = 61.056 ; *C.* = 24.363.

A Stuttgart-campagne, les résultats ont été :

D. P. = 12.150 ; *B. B. — K.* = 8.950 ; *S. D.* = 142.064 ; *V. P.* = 11.417 ; *C.* = 752.

La « *Landeswahlkommission* » a siégé le mardi 15 janvier, et a confirmé, à très peu de choses près, les chiffres que nous venons de relever, sauf que le *Volkspartei* gagnerait encore environ 1.000 voix.

E). — Composition de la Chambre après les deux élections (1).

Membres du <i>Centre</i> :	25
« du <i>Volkspartei</i> :	24
« de la <i>Sozialdemokratie</i> :	15
« du <i>Bauerbund</i> :	14
« du <i>Deutsche Partei</i> :	12
« <i>Sauvages</i> :	$\frac{2}{92}$ (dont 1 tirant vers le <i>Bauerbund</i>).
Partis de Gauche (<i>V. P.</i> et <i>S. D.</i>)	= 39 sièges
Conservateurs réels (<i>B. B.</i> et <i>C.</i>)	= 39 sièges

1. D'après le « *Beobachter* » du 12 janvier 1907.

Nationalistes (nuance française analogue) = 12 sièges
Sauvages = 1 siège
+ 1 siège
douteux (c'est-à-dire que son titulaire se rapproche
plutôt du *Bauerbund*).

SECTION III. — *Les effets de la Représentation proportionnelle en Wurtemberg, et les opinions des divers partis au lendemain de la première expérience.*

Plus encore que l'électeur belge et que l'électeur suisse, l'électeur wurtembergeois a su faire justice des critiques que l'on adresse à la réforme proportionnaliste. Loin d'être rebuté par le nouveau mode de scrutin, il a voté avec un ensemble parfait, révélant ainsi son éducation électorale et la simplicité d'un système dont le mécanisme et le fonctionnement semblent pourtant si compliqués à nos adversaires.

D'autre part, grâce à la répartition plus équitable des sièges, tous les partis sont représentés au Landtag, proportionnellement à leur importance numérique et à l'influence qu'ils exercent sur les destinées politiques du pays. Il est vrai que la majorité parlementaire est indécise, puisque les partis de gauche et les partis de droite sont en nombre égal, et que les nationalistes, avec les 12 sièges qu'ils occupent, peuvent, à leur gré, donner voix prépondérante aux

39 membres de la gauche ou aux 39 conservateurs; mais, nous avons dit qu'en Wurtemberg aucun parti politique ne dispose d'une forte majorité, et c'est cette considération seule qui explique la composition de la Chambre. D'ailleurs, on ne saurait reprocher à la représentation proportionnelle d'avoir fait obstacle à la formation d'une majorité parlementaire, puisque l'expérience limitée qu'on en a tentée en Wurtemberg ne s'appliquait qu'à un quart seulement des membres de la Chambre, et que les 23 membres qu'il s'agissait de remplacer étaient des membres privilégiés qui n'étaient pas issus du suffrage universel.

De tous les partis, le *Centre* s'est montré le plus discipliné, et dans beaucoup de districts, la proportion des votants a été de 99 0/0 des inscrits (1).

1. Cf. le *Beobachter* et le *Schwäbischer Merkur* du 14 janvier 1907 sur l'action des Confréries et des Patronages.

A *Unterriffingen*, bailliage de *Neresheim*, il y eut une instruction et une messe, à 9 h. 1/2, le matin de l'élection (mercredi 5 décembre 1906). On vota de 10 heures à 7 heures... « qu'aucun électeur ne manque devant l'urne; ceux qui iront au marché d'Ellwangen devront rentrer chez eux par le train qui quitte Ellwangen à 1 heure... Le soir, à 5 heures, les hommes de confiance visiteront les maisons pour inviter à voter ceux qui ne seront pas encore allés à l'urne... « Ces hommes de confiance sont: J. Sch..., J. H..., J. P... et suppléant: M. B... On ne donnera au scrutin que le bulletin que l'on aura reçu des dits hommes de confiance... Déchirer tout bulletin donné par une autre personne... Quiconque aura perdu son bulletin devra en demander un autre aux presbytères d'*Unterriffingen*, ou de *Dorfmerkingen*, ou de *Flochberg*... »

Seul, le *Schwæbischer Merkur*, organe du *Deutsche Partei*, accueille avec mélancolie les résultats de l'expérience ; nous avons dit, en effet, que, de tout temps, ce parti s'était adapté plus que tout autre au système de l'élection personnelle, et les élections proportionnelles ont justifié les craintes qu'il avait sur leur issue.

Au contraire, le *Beobachter*, organe du *Volkspartei* à Stuttgart, se déclare très satisfait de la représentation proportionnelle et de cette première expérience, et en souhaite même l'extension à tout l'Empire. Pour lui, la représentation proportionnelle donne une image exacte de la force réelle de la propagande des partis. « Le *Centre*, dit-il, a prouvé une fois de plus sa cohésion exemplaire, et combien il est dans la main de son maître naturel, le clergé. Le résultat de Stuttgart a prouvé, au contraire, que les forces de la *Sozialdemokratie* ne sont sûres qu'à la condition d'être sévèrement tenues dans la main de ses chefs habituels. La faiblesse du *Deutsche Partei* a éclaté manifestement. Le *Bauerbund* est assez fort mais ne réussit pas dans les villes, cependant il est encore loin devant le *Deutsche Partei*. En somme, le *Volkspartei* s'est très bien tiré d'affaire grâce à l'activité de ses chefs *locaux*, et parce qu'il n'est pas un parti de classe ni un parti confessionnel. »

De son côté, le *Deutsche Volksblatt*, organe du Centre, s'exprime en termes enthousiastes, et prétend que, comme pour les élections générales, le Centre

peut contempler avec orgueil le résultat de l'élection proportionnelle : « Bien que nous n'ayons pu faire passer un quatrième candidat dans la seconde circonscription, cependant le scrutin dans tous les bailliages, et notamment la ferme tenue de nos amis dans nos fidèles districts de la Haute-Souabe, signifient malgré tout un grand succès politique. Le Centre est le parti le plus fort dans le nouveau Landtag et comme tel il devrait avoir, suivant le vieil usage parlementaire, le siège du président. »

Quant aux socialistes, ils déclarent, dans la *Schwäbische Tagewacht* que le résultat répond dans l'ensemble à ce qu'ils attendaient des élections. Et, analysant la situation de leurs adversaires, ils reconnaissent que c'est presque exclusivement le Centre qui a bénéficié d'une plus forte participation au vote, mais que le *Volkspartei*, dans beaucoup de districts, a mieux rassemblé ses électeurs que dans les élections générales. « Aucun autre parti, ajoutent les socialistes, n'a fait autant d'agitation ; *il a recueilli du miel sur toutes les fleurs* ; il a organisé son agitation de la façon la plus intensive par réunions et par brochures ; il a même fait usage de la photographie. Il a dépeint sous toutes les couleurs le danger de la présidence aux mains du Centre, et tous les adversaires du Centre ont été invités à voter pour le *Volkspartei*. Grâce à cette manœuvre, le *Volkspartei* a aussi recueilli une petite partie des voix de la *Sozialdemo-*

kratie. Si, dans tout le pays, la *Sozialdemokratie* a compté environ 6.000 électeurs de moins que le 5 décembre, cela tient précisément à ce que les ouvriers ont moins voté... »

Enfin, la *Deutsche Reichspost*, organe conservateur, écrivait le 12 janvier 1907 : « Si l'on pense quels ont été les faibles débuts du parti conservateur et du *Bauerbund* en Wurtemberg il y a une dizaine d'années, on pourra être très satisfait de ce résultat.

« La vitalité est la première vertu politique ! Ce mot souvent répété dans nos rangs nous dirigera aussi dans l'avenir. »

CONCLUSION

En somme, la première expérience que le Wurtemberg vient de réaliser a été accueillie dans l'ensemble du royaume de la manière la plus favorable et, si l'on excepte le *Deutsche Partei*, on doit constater que tous les partis se déclarent satisfaits de la représentation proportionnelle.

Il est donc permis de penser que l'Allemagne, qui était dans une attitude d'expectative vis-à-vis des Wurtembergeois, adoptera dans plusieurs autres États une réforme qui a déjà produit des résultats appréciables et conformes aux espérances de ceux qui la préconisaient.

Nous savons d'ailleurs que le *Beobachter* organe du *Volkspartei* à Stuttgart, en souhaitait même l'extension à tout l'Empire. La représentation proportionnelle appliquée aux élections du *Reichstag* aurait pour effet d'atténuer l'esprit particulariste au sein du Parlement de l'Empire grâce à la représentation de tous les partis de chaque État et non pas simplement du parti dominant ; les États parti-

culiers n'auraient plus une représentation plus ou moins uniforme et compacte.

Bismarck qui a introduit le suffrage universel pour l'élection du Reichstag afin de cimenter son œuvre, le savait bien quand il disait : « Si les différents partis étaient appelés à rassembler leurs voix le même jour dans toute l'Allemagne, chacun d'entre eux devrait avoir un représentant par 25.000 voix ; il est en effet déraisonnable que de deux partis de force numérique à peu près égale, l'un n'obtienne aucune représentation (1). »

En France, plusieurs propositions de loi ont déjà été déposées sur le bureau de la Chambre des députés dans le but d'établir la représentation proportionnelle, soit pour les élections législatives, soit pour les élections municipales.

En matière d'élections législatives, la Chambre fut saisie en 1902 d'un projet de résolution de M. Eugène Réveillaud, tendant à faire étudier par une commission l'établissement d'un scrutin de liste proportionnel (2).

1. Cf. ces paroles de Bismarck dans *Rosin*, « *Mnoritätlenvertretung*. » Berlin 1892, p. 43. — M. E. Naville ayant voulu vérifier l'exactitude de ces paroles attribuées à Bismarck reçut du consul d'Allemagne à Genève la réponse suivante : « Je suis chargé de vous informer que le prince ne se rappelle pas exactement à quelle occasion il aurait prononcé les paroles en question, mais que néanmoins elles expriment son opinion et qu'il croit s'être exprimé dans ce sens plus d'une fois. »

2. Annexe au procès-verbal de la séance du 24 octobre 1902, n° 371.

La même année, M. Jules Dansette déposait une proposition de loi portant rétablissement du scrutin de liste pour les élections à la Chambre des députés et organisation de la représentation proportionnelle (1), et, en 1903, M. Louis Martin déposait à son tour une proposition de loi tendant à l'organisation de la représentation proportionnelle, mais seulement « dans l'hypothèse où le vote uninominal serait maintenu (2). »

En matière d'élections municipales, deux propositions de loi ont été déposées en 1903 ; l'une émane de M. Mirman (3) ; l'autre, est de M. Bouhey-Allex (4).

En matière d'élections législatives, la Chambre est également saisie d'une proposition de loi présentée par M. Louis Mill et plusieurs de ses collègues, appartenant à tous les partis — ou même n'appartenant à aucun groupe — dans la Chambre (5).

1. Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juin 1902, n° 8. — Deuxième proposition, du même. Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juin 1903, n° 978.

En 1896 déjà, MM. Dansette et Le Gavrian avaient déposé une proposition de loi dans ce sens.

2. Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1903, n° 1079.

3. Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juillet 1903, n° 1180

4. Annexe au procès-verbal de la séance du 23 décembre 1903, n° 1393. Au Sénat, une proposition tendant au même objet, a été déposée par M. Gourju (3 juillet 1902, n° 287 de l'année 1902).

5. Proposition de MM. Louis Mill, Charles Benoist, Guillaume Chastenet, Deloncle, Mirman, de Pressensé, Réveillaud, Jules Roche et Georges Géraud.

Dans la séance du 7 avril 1903, M. Ch. Benoist, l'éminent président de la Commission du suffrage universel et du groupe parlementaire de la réforme électorale, faisait un rapport sur les propositions de loi tendant à établir la représentation proportionnelle, et déposait une proposition de loi organisant le scrutin de liste et la représentation proportionnelle. Les membres de la Chambre devaient être élus au scrutin de liste pour six ans et la Chambre devait se renouveler par moitié tous les trois ans : un député par fraction de 75.000 habitants. L'élection législative se faisait en un seul tour de scrutin, chaque vote ayant pour effet de contribuer au chiffre électoral qui assure à la liste son contingent d'élus, et de déterminer le classement des candidats portés sur la même liste. Pour la répartition des sièges, c'était le système d'Hondt qui était choisi ; en cas de vacance par décès, démission ou autrement, les sièges devaient être attribués aux candidats appartenant à la même liste que les députés à remplacer, à condition qu'ils eussent été déclarés suppléants, lors de l'élection de ceux-ci, et la Chambre devait constater préalablement à leur admission, qu'ils étaient restés éligibles.

Par suite du renouvellement de la législature et de la Commission du suffrage universel, ce premier texte fut abandonné et remplacé par le dispositif d'une nouvelle proposition de loi (Rapport Flandin, 1907).

Actuellement, la question est inscrite à l'ordre du jour des travaux de la Chambre ; le gouvernement avait même fixé la date de la discussion du rapport sur la représentation proportionnelle, au 15 mars 1909, mais aucune discussion n'est intervenue jusqu'à ce jour, et l'on doit se demander avec anxiété si la question de la réforme électorale n'est pas destinée à subir encore de nombreux ajournements.

Il est pénible de constater que la France se soit laissée devancer dans l'adoption d'une réforme essentiellement démocratique, et qu'elle soit réduite à marcher sur les traces de la Belgique, de la Suisse et du Wurtemberg, au lieu de leur avoir montré l'exemple.

« La France qui a tenu si longtemps la tête dans cette féconde émulation législative qui consiste à chercher incessamment la meilleure formule des progrès économiques, sociaux ou politiques, a perdu le rang qu'elle a si longtemps et si glorieusement occupé. L'activité législative par laquelle elle a si longtemps donné le ton et fourni des modèles aux autres peuples semble presque tarie. Ce qui est plus pénible à constater encore, c'est que souvent après avoir trouvé, inventé, créé de toutes pièces avant les autres des idées nouvelles en politique, en législation, elle les laisse chez elle dans l'état rudimentaire de leurs débuts, tandis qu'ailleurs on les remanie ou les perfectionne incessamment. C'est la France qui a la pre-

mière proclamé le suffrage universel : peut-on dire que, à l'heure actuelle, ce soit chez elle que son fonctionnement est le mieux organisé (1) ? »

Et pourtant, nous ne sommes, quant à la possibilité de pratiquer la représentation proportionnelle, en état d'infériorité ni par rapport aux Suisses, ni par rapport aux Belges ou aux Wurtembergeois.

Mais, les intérêts personnels aveuglent les représentants de la nation, et tous les hommes, quelles que soient leurs idées, ont cela de commun qu'ils ont une tendance à confondre consciemment ou inconsciemment leur intérêt personnel avec l'intérêt de leur parti, et l'intérêt de leur parti avec celui du pays. « Les partisans du *statu quo*, plus préoccupés de conserver un mandat (dont ils usent assez mal d'ailleurs) que de doter la France d'un mode de scrutin propre à assurer dans les délibérations législatives, la prédominance des vues d'intérêt général, offrent un spectacle qui n'a rien d'édifiant (2). »

Si l'organisation du scrutin par la représentation proportionnelle l'organisation du corps électoral par l'organisation des partis, n'est pas l'organisation intégrale et définitive du suffrage universel, du moins elle est une *étape nécessaire* dans la voie

1. Cf. Larnaude, Préface de la *Démocratie et l'élection proportionnelle*, de Saripolos, p. XII.

2. V. le *Temps* du 23 janvier 1909.

qui conduit à cette organisation. Du reste, les élections municipales sont un terrain d'expérience tout indiqué, puisqu'elles se font au scrutin de liste, et même il y a des raisons d'un ordre particulier qui militent en faveur de l'introduction de l'élection proportionnelle en matière municipale : les conseils municipaux en effet ne contiennent ordinairement que des représentants de la majorité, et l'oppression par une majorité victorieuse est beaucoup plus à craindre au sein de la commune que dans le pays tout entier.

Il ne faut pas s'attendre à ce que la réforme électorale porte immédiatement tous ses fruits, mais, « demander la représentation vraie, c'est semer dans le sol de la politique le germe d'un des plus grands progrès qui puissent être accomplis dans cet ordre de choses » (1).

Si la réforme n'est pas parfaite, il y a lieu néanmoins de ne la point traiter avec mépris et de hâter en l'adoptant l'acquisition de cet un peu plus de bien qui est peut-être tout ce qu'en comportent dans chaque domaine les institutions et tout ce que le progrès en apporte à chaque génération.

Ce n'est pas à l'idéal qu'il faut comparer la réforme mais à la réalité qu'elle remplace ; aussi, une connaissance plus exacte des faits, une vue plus juste

1. Cf. Naville, *loc. cit.*, p. 58.

de la nature et de la portée de la réforme demandée, et surtout un sentiment plus désintéressé, pourraient-ils convaincre aisément nos adversaires et les inciter à transformer leur hostilité en adhésion.

Vu le Doyen
LYON-CAEN

Vu : le Président de thèse.
CHAVEGRIN

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

ESMEIN. — Éléments de droit constitutionnel français et comparé, 4^e édition, 1906.

— « Deux formes de gouvernement » dans la *Revue du droit public et de la science politique*, 1894, tome I.

CH. BENOIST. — Pour la réforme électorale, 1908 .

GAUPP-GOEZ. — Das staatsrecht des k nigreichs Württemberg Tübingue, 1908.

K NIGSBERGER. — Württembergische Verfassungsurkunde. J.-B. Metzler, Stuttgart, 1906.

E. NAVILLE. — La démocratie, les systèmes électoraux et la représentation proportionnelle dans la *Revue politique et parlementaire*, 1896, tome IX.

— Les objections à la représentation proportionnelle dans la *Revue politique et parlementaire*, 1897, tome XII.

SALEILLES. — La représentation proportionnelle dans la *Revue du droit public et de la science politique*, 1898, tome IX.

N. SARIPOLOS. — La démocratie et l'élection proportionnelle, 2 volumes. Paris, 1899.

SCHOLL. — Landtagswahlgesetz. Verlag von J. Hess Stuttgart, 1906.

SIEGFRIED. — Ein votum zur W rttembergischen Verfassungsreform, 2^e édition. Berlin, 1898.

Journaux et revues d'Allemagne et du Wurtemberg de décembre 1906 et janvier 1907.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	5

PREMIÈRE PARTIE

Parallèle entre le Système majoritaire et la Représentation proportionnelle.

CHAPITRE I. — Principes fondamentaux du Gouverne- ment Représentatif	9
CHAPITRE II. — Le système majoritaire et ses inconvé- nients.	14
CHAPITRE III. — La Thèse de la Représentation propor- tionnelle	23
<i>Section I.</i> — La Représentation proportionnelle dans son fondement	23
<i>Section II.</i> — La Représentation proportionnelle dans son fonctionnement	27
§ A). — Systèmes empiriques	27
a) Le vote limité	27
b) Le vote cumulatif.	28
c) Le vote gradué. Le scrutin de liste frac- tionnaire	31
d) Le vote unique sans transfert	32
§ B). — Systèmes rationnels	32
a) Le système du quotient et la liste de pré- férence	33

b) Le système de la concurrence des listes avec double vote simultané	38
<i>Section III. — Les principales objections contre la</i>	
Représentation proportionnelle	51
§ A). — Objection préjudicielle tirée de la di- versité et de la complexité des systèmes. . .	52
§ B). — Objection fondamentale basée sur la nature de l'État moderne ou sur l'objet du régime parlementaire et de la représenta- tion politique	54
§ C). — Objections subsidiaires se greffant sur l'objection fondamentale.	63
a) La Représentation proportionnelle et les partis inconstitutionnels	63
b) La Représentation proportionnelle et l'élec- tion du pouvoir exécutif	63
c) Existe-t-il une incompatibilité naturelle entre la Représentation proportionnelle et la dualité des Chambres ?	66
§ D). — Objection tirée du peu de profit de l'in- novation	70
§ E). — La Représentation proportionnelle est- elle impraticable ?	74

DEUXIÈME PARTIE

Histoire de la Représentation proportionnelle en Wurtemberg.

CHAPITRE I. — Notions générales sur la formation du Wurtemberg et la Constitution de 1819 . .	77
CHAPITRE II. — La Constitution révisée.	88
CHAPITRE III. — L'introduction de la Représentation proportionnelle.	98
CHAPITRE IV. — L'élaboration de la législation actuelle. .	104

TROISIÈME PARTIE

Analyse et effets de la loi électorale du Landtag du 16 juillet 1906.

CHAPITRE I. — Analyse de la loi	127
Section I. — Formalités préalables au vote. . .	127
A). — Formalités communes à toutes les élec- tions	127
B). — Formalités spéciales à la Représentation proportionnelle.	129
a) En ce qui concerne les six députés de Stuttgart	129
b) En ce qui concerne les dix-sept députés des cercles	135
Section II. — Le vote.	137
A). — Opérations communes	137
B). — Opérations spéciales à la Représentation proportionnelle.	138
Section III. — Dépouillement et Répartition . .	139
A). — Dépouillement	139
B). — Dépouillement et répartition.	140
Section IV. — Procès-verbaux et exemples de répartition	146
A). — Procès-verbal d'élection de la Commission électorale de district pour le premier district de la ville de Stuttgart.	146
B). — Procès-verbal de la Commission électorale de bailliage pour le district urbain de Stutt- gart	155
C). — Feuille de décompte pour les commissions électorales de district dans l'élection des six députés de Stuttgart	161

D).	— Exemples pour la répartition des sièges entre les propositions	168
a)	Exemple de l'influence de l'union des listes sur la répartition	168
b)	Exemple pour le cas de l'article 34 (al. 4).	170
c)	Exemple dans le sens de l'article 38 de la loi et du paragraphe 45 de la disposition d'exécution	171
APPENDICE.	— Les élections municipales des grandes et moyennes villes	173
CHAPITRE II.	— Effets et résultats	175
Section I.	— Les partis politiques en Wurtemberg et la Représentation proportionnelle.	175
Section II.	— Les résultats des élections wurtembergoises de 1906 et de 1907	182
I.	— Les élections du 5 décembre 1906	183
A).	— Les élections uninominales et majoritaires	183
a)	Premier tour de scrutin.	183
§	Résultats des six bonnes villes élues d'après le système majoritaire	184
§	Résultats des bailliages dans les quatre cercles	185
b)	Second tour de scrutin	188
§	Résultats définitifs des bonnes villes	188
§	Résultats définitifs des quatre cercles.	189
B).	— Les élections proportionnelles des six représentants de Stuttgart.	190
II.	— Les élections du 11 janvier 1907	191
A).	— Prévisions de la « Gazette de Francfort » du 3 janvier 1907.	191
B).	— Résultats bruts, sans répartition	193
C).	— Répartition des 17 sièges entre les partis.	195
D).	— Résultats généraux des deux circonscriptions nationales.	197

E). — Composition de la Chambre après les deux élections	199
<i>Section III.</i> — Les effets de la Représentation proportionnelle en Wurtemberg, et les opinions des divers partis au lendemain de la première expérience.	200
CONCLUSION	205

